

**DUE DATE SLIP****GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj.)

Students can retain library books only for two weeks at the most.

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE

# लोक-प्रशासन के मूल सिद्धांत तथा

## राजस्थान राज्य का प्रशासन

(विभिन्न भारतीय विश्व-विद्यालयों के स्नातक स्तर के विद्यार्थियों के लिए)

लेखक

डा० लक्ष्मणसिंह राठीर  
एम. ए., पी-एच डी, डी. सिद्.  
अध्यक्ष, राजनीति विज्ञान विभाग  
जोधपुर विश्वविद्यालय, जोधपुर

डा० प्रकाशलाल माथुर  
एम० ए०, पी-एच० डी०  
प्रवक्ता, राजनीति विज्ञान विभाग  
एन डी राजकीय महाविद्यालय, ग्वावर

द्वितीय संशोधित संस्करण

1980 - 81

रमेश बुक डिपो  
जयपुर

प्रकाशक :

वृत्रमोहनचाल भार्गवरी  
रमेश चक डिपो, जयपुर

© सर्वाधिकार सुरक्षित

मूल्य : 18.00 ₹.

मुद्रक :

मधुसूदन प्रिन्टर्स  
जयपुर

## द्वितीय संस्करण की प्रस्तावना

'लोक-प्रशासन तथा राजस्थान राज्य का प्रशासन' का हम अब तक कोई नया संस्करण प्रस्तुत नहीं कर सके, जिसका हमें खेद है। इस पुस्तक का द्वितीय परिवर्धित संस्करण इस विषय में रचित रखने वाले विद्यार्थियों एवं पाठकों के समक्ष प्रस्तुत है। इस संस्करण में पुस्तक का काया-रूप किया गया है। सभी अध्यायों में विषय-सामग्री को बढ़ाया गया है। इस संस्करण में एक नया अध्याय 'वित्तीय प्रशासन' जोड़ा गया है। प्रत्येक अध्याय के अन्त में परीक्षायोगी प्रश्नों की सूची भी दी गई है जिसका विद्यार्थी उचित लाभ उठा सके और विषय सम्बन्धी अपने अध्ययन को व्यापक बना सके। इस संस्करण की एक महत्ता यह भी है कि इसमें हम बार अंग्रेजी भाषा में उद्धरणों को स्थान दिया गया है साथ ही प्रत्येक अध्याय में शीर्षक तथा उप-शीर्षक भी अंग्रेजी भाषा में दिये गये हैं। पिछले संस्करण में पुस्तक में किसी भी रूप में अंग्रेजी भाषा का प्रयोग नहीं किया गया था। अतः कुछ पाठकों को अंग्रेजी शब्दों के अभाव में हिन्दी में प्रयुक्त शब्दों को समझने में कठिनाई हुई। अतः प्रत्येक अध्याय में आवश्यक अंग्रेजी शब्दों को हिन्दी शब्द के साथ प्रकीर्ण में लिख दिया गया है जिससे कि किसी भी पाठक को कठिनाई न हो।

नये संस्करण में भी विद्यार्थी के स्तर व आवश्यकता का ध्यान रखा गया है। प्राप्ता है कि यह संस्करण विद्यार्थियों की ही आवश्यकता को पूरा नहीं करेगा अपितु उनके लिए भी श्रेयकर व उपयोगी सिद्ध होगा जो इस विषय में अपनी जानकारी को सुष्टि करना चाहते हैं।

पाठकों से हमारा निवेदन है कि यदि इस संस्करण में कोई कमी रही हो तो उसे अवश्य अवगत करावे जिसमें भविष्य में उसे सुधारा जा सके।

हम अपने प्रयास में सफलता का आभार और ० रमेश कुमार डिपो के व्यवस्थापक श्री राधाकृष्ण माहेश्वरी को भी मानते हैं, जिन्होंने इस पुस्तक को सुन्दर छपाई व अमूल्य मज्जा के साथ साथ सभी लोगों तक पहुँचाया है।

अन्त में हम अपने पाठकों के प्रति अपनी कृतज्ञता व्यक्त करने का प्रयत्न करते हैं। प्रबन्धनीय पद्धति की विशेषताएँ, प्रशासनिक प्रणालिका के प्रशासकीय कर्मजानी हैं।

य. का संगठन, इन्फोर्मेशन मे

सब से गुण।



## दो शब्द

भारत में स्वतन्त्रता प्राप्ति के पूर्व लोक-प्रशासन की ओर कोई समुचित ध्यान नहीं दिया गया था। परन्तु हमारे देश में प्रजातान्त्रिक व्यवस्था तथा लोक-हितकारी राज्य की स्थापना होने के साथ इस विषय का महत्त्व भी बढ़ा। प्रारम्भ में लोक-प्रशासन का अध्ययन स्नातकोत्तर कक्षाओं तक ही सीमित रखा गया। लेकिन अब कुछ वर्षों से इस विषय को स्नातक स्तर की कक्षाओं में भी पढ़ाया जाने लगा है। इस विषय का इतना महत्त्व होने पर भी हमारे देश में लोक-प्रशासन पर प्राग्दर्शक साहित्य का अभाव है। वैसे यह विषय लेखकों की कलम से अछूता तो नहीं रहा, लेकिन जो पुस्तकें लिखी गई हैं, वे अधिकांशतः अंग्रेजी भाषा में हैं और जो हिन्दी भाषा में पुस्तकें मिलती हैं उनमें अंग्रेजी की प्रावश्यकता से अधिक महत्त्व दिया गया है। इसके अतिरिक्त यह पुस्तकें स्नातक स्तर के विद्यार्थियों के लिए अधिक उपयोगी नहीं रही हैं, अतः विद्यार्थियों के इस अभाव की पूर्ति करने के लिए इस पुस्तक को लिखने का प्रयास किया गया है।

इस पुस्तक की महत्त्वपूर्ण विशेषता यह है कि इसमें अंग्रेजी के शब्दों तथा परिभाषाओं को कोई स्थान नहीं दिया गया है। भाषा सरल, सुबोध तथा रोचक बनाने का प्रयत्न किया गया है, इस पुस्तक में हिन्दी भाषा के सरल शब्दों का प्रयोग किया गया है तथा अनावश्यक साहित्य को कोई स्थान नहीं दिया गया है। पुस्तक के लिखने समय विद्यार्थियों के मानसिक स्तर का भी ध्यान रखा गया है।

यह पुस्तक तीन विश्वविद्यालयों—जोधपुर, राजस्थान तथा उदयपुर के पाठ्यक्रमों को ध्यान में रखकर लिखी गई है। इस पुस्तक में लोक-प्रशासन के सिद्धान्त के अतिरिक्त राजस्थान राज्य के प्रशासन का विस्तार से वर्णन किया गया है।

इस पुस्तक के लिखने में जिन पुस्तकों में सहायता मिली है, उन विद्वान लेखकों के प्रति कृतज्ञता प्रदर्शित करना हमें अपना परम कर्तव्य समझने है।

यह पुस्तक स्नातक स्तर के विद्यार्थियों के लिए उपयोगी तथा हितकर होगी, ऐसी आशा की जाती है। लेखक द्वारा अपने परिश्रम को सफल समझेंगे।

मुद्रक :

मधुसूदन प्रिन्टर्स  
जयपुर

—लेखक

# विषय-सची

प्रध्याय

पृष्ठ

1 लोक-प्रशासन का अर्थ, क्षेत्र, प्रवृत्ति एवं महत्त्व  
प्रशासन शब्द का अर्थ, लोक-प्रशासन का अर्थ, लोक-प्रशासन की परिभाषाएँ, लोक-प्रशासन का क्षेत्र, लोक-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में 'पोस्ट वॉर' दृष्टिकोण, 'पोस्ट वॉर' दृष्टिकोण की प्रालोचना, लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन, लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में समानता, असमानता, लोक-प्रशासन की प्रवृत्ति, लोक-प्रशासन एक विज्ञान के रूप में, लोक-प्रशासन कला के रूप में, लोक-प्रशासन के अध्ययन का विकास, लोक-प्रशासन का महत्त्व।

1

2 लोक-प्रशासन का अर्थ सामाजिक विज्ञानों के साथ सम्बन्ध एवं अध्ययन पद्धतियाँ

47

लोक-प्रशासन तथा राजनीति विज्ञान, लोक-प्रशासन तथा वास्तु, लोक-प्रशासन तथा इतिहास, लोक-प्रशासन तथा अर्थशास्त्र, लोक-प्रशासन तथा सांसारशास्त्र, लोक-प्रशासन तथा समाज शास्त्र, लोक-प्रशासन के अध्ययन की पद्धतियाँ

3 लोक-प्रशासन पर नियन्त्रण

71

क्या लोक-प्रशासन या प्रशासकीय सेवा शासन का एक पृथक अंग है ? निर्देशन, निरीक्षण एवं परीक्षण, नियन्त्रण तथा सम्पादन के कार्यों में भेद, व्यवस्थापिका की श्रेष्ठता, प्रशासकीय सत्ता का स्रोत, व्यवस्थापिका का शासन पर नियन्त्रण, व्यवस्थापिका निर्देशक मण्डल के क्षेत्र में, व्यवस्थापिका के प्रशासन सम्बन्धों में भारत में प्रशासन की सार्वभौम नियन्त्रण।

या (Wellare St.

4 लोक-प्रशासन तथा कार्यपालिका

जनोपयोगी कार्य दिये जाते

कार्यपालिका के भेद, कार्यपालिका की प्रशासकीय शक्तियाँ तथा नियमन करने का कार्यपालिका के प्रशासकीय सत्ता होने से लाभ, कार्यपालिका कोषों की प्रत्येक सम्बन्ध में कार्यपालिका के सामान्य प्रवृत्तियों की विशेषताएँ, राजी तथा सामान्य प्रवृत्तियों के प्रशासकीय कर्तव्य हैं।  
भारत में कार्यपालिका का संगठन, इंग्लैंड में कार्यपालिका के गुण।



# लोक-प्रशासन का अर्थ, क्षेत्र, प्रकृति एवं महत्त्व

(MEANING, SCOPE, NATURE AND IMPORTANCE OF  
PUBLIC ADMINISTRATION)

मानव सम्भ्यता के आदि युग में समाज का स्वरूप बहुत सरल तथा सादा था। मनुष्य को केवल उन्हीं वस्तुओं की आवश्यकताएँ थी जिनसे उसका जीवन बना रह सके। श्रम उस युग में प्रशासन का स्वरूप बहुत सरल था। ज्यों-ज्यों मनुष्यों की आवश्यकताओं में वृद्धि होती गई स्वा-स्वा मानव समाज सरलता से जटिलता की ओर अग्रसर होता गया और उसी के अनुपात में प्रशासन भी जटिल बनता गया। उदाहरण के लिए, आदिमान का मानव अपनी क्षुधा की पूर्ति जानवर को मारकर, उसका कच्चा मांस खा कर करता था। परन्तु जब से उसका इस बात का ज्ञान हुआ कि मांस को पकाकर खाना स्वास्थ्यकर तथा पोषिक होता है तो उसने मांस खाने की विद्या का पता लगाया। इसी प्रकार मानव ने शरीर को सही तथा गर्मी में बचाने के लिए कपड़ों की आवश्यकता महसूस की। प्रारम्भ का मनुष्य अपने शरीर को पेड़ के पत्तों तथा छाना में ढक कर रखता था। इन सब वस्तुओं को प्राप्त करने तथा समाज में उनका उपयोग करने में मानव-समाज को प्रशासन की आवश्यकता रही है। किन्ती भी युग में मानव समाज का बिना प्रशासन के कोई भी कार्य पूरा नहीं हुआ है। यह तथ्य आज भी पूर्णतः सत्य है।

आधुनिक ज्ञान में राज्यों के कार्यों में बहुत वृद्धि हो रही है। यहाँ तक कि राज्य के सम्बन्ध में जो धारणा या विचार था, उसमें भी परिवर्तन हो गया है। 19वीं शताब्दी में राज्य का मुख्य कार्य अपने लोगों को सुरक्षा प्रदान करना था तथा उनके ज्ञान-माल की रक्षा करना था। परन्तु 20वीं शताब्दी का राज्य पुनिस राज्य नहीं रहा, अपितु लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare State) है। इस प्रकार की व्यवस्था में राज्य द्वारा अनेक महत्त्वपूर्ण जनोपयोगी कार्य किये जाते हैं। जन्म से लेकर मृत्युपर्यन्त मानव-जीवन को व्यवस्थित तथा नियमित करने का कार्य वर्तमान राज्य का है। वर्तमान लोक-कल्याणकारी राज्य लोगों की प्रत्येक आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए अत-मगम्भ है। इसमें रोटी, रोजी तथा मजान की व्यवस्था के अनिवार्य और भी कई गुविधान प्रदान की जाती हैं।

राज्य की निरन्तर बढ़ती हुई शक्तियों के साथ ही साथ, सोह-प्रशासन का योग तथा महत्त्व भी लगातार बढ़ता ही जा रहा है। राज्य ने द्वारा सम्पादित कार्यों की सफलता तथा असफलता उस क्षमताओं पर निर्भर करती है जो कि राज्य की नीति को प्रियान्वित करने है। प्रशासकीय नीतियाँ चाहें जितनी ही लाभकारी हों न हों, सब तक सफल नहीं हो सकती जब तक कि कुशल प्रशासन के द्वारा प्रियान्वित न हों। इस मन्त्र का अनुभव भारत में भी किया जाने लगा है। कर्षण पृ. 65 के अधिवेशन में 'नियोजित विभाग के कार्य-क्रमों को प्रियान्वित करने' पर एक प्रस्ताव पारित हुआ था। इसमें अन्य बातों के साथ-साथ यह भी स्पष्ट किया गया था कि—

“हमें यह समझ देना चाहिए कि नीति तथा कार्य-क्रमों का निर्धारण करना ही पर्याप्त नहीं है, इसके औचित्य को समझने के लिये निष्पादन तथा उनका पूर्ण करना है। निष्पादन की इस समझने पर ही सभी धर्मियों के दार्शनिकों के कार्यों का मूल्यांकन किया जा सकता है और उक्त प्रस्ताव का प्रावधान या भाजन बनाया जा सकता है।”

इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि प्राथमिक मन्त्र में सोह-प्रशासन का महत्त्व निम्नलिखित है। कुछ विद्वानों ने इसे 'आधुनिक सभ्यता का हृदय (heart of modern civilization)' कहा है। समाज में शांति तथा सुरक्षा का बनाये रखने तथा उच्चतम चतुर्भुजी विकास के लिए प्रशासन आवश्यक है। यदि किसी राज्य में सभ्यता नहीं होती तो उच्चतम उत्पत्तिस्थिति नहीं है प्रशासन पर निर्भरता। सोह-प्रशासन के द्वारा ही सभ्यता का विकास होता है। इस लक्ष्य के लिए ही जीवन में सफल महत्त्व है और उच्चतम अध्ययन करने ही महत्त्वपूर्ण हो जाता है। प्रो० लुड (L. D. White) का कथन है कि “सोह-प्रशासन एक विस्तृत शब्द 'प्रशासन' का महत्त्वपूर्ण अर्थ है।” और 'सोह-प्रशासन' शब्द को समझने के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि पहले हम 'प्रशासन' के अर्थ को भी-भीति समझें।

### प्रशासन शब्द का अर्थ

(Meaning of Administration)

प्रशासन शब्द का अर्थ व्यवस्थापन है, परिभाषात्मक रूप से इस शब्द का प्रयोग विभिन्न अर्थों में किया गया है। उदाहरण के लिए, इस शब्द का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के पर्यायवाची रूप में किया जाता है, जैसे—नेहरू प्रशासन में इस की महत्ता तथा प्रगति के लिए विभिन्न कार्यों को सम्पादित किया गया। इसी प्रकार प्रशासन का अर्थ सभासदों के उच्च विभाग में लगाया जाता है जिसका सम्बन्ध अनुशासन प्रणाली से है। उदाहरणार्थ, सोह-प्रशासन एक सामाजिक विज्ञान है। सभी इसका प्रयोग उस सभी कार्यों के लिए किया जाता है जो कि सोह-नीति प्रणाली सोह नीतियों को प्रियान्वित करने तथा कुछ महत्त्वपूर्ण प्रणाली

नाम प्रदान करने के लिए संगठन की जरूरत है जैसे 'भारतीय प्रशासन', 'एच. प्रशासन' आदि। प्रशासन शब्द का प्रयोग प्रबन्धकों के लिए भी होता है, जैसे—अमुक व्यक्ति प्रशासन में दक्ष है। इस प्रकार प्रशासन के ये सभी अर्थ एक-दूसरे से इतने भिन्न हैं कि उन सब को एक परिभाषा में संक्षिप्त नहीं किया जा सकता।

एकीकृत तथा प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण

(Integral and Managerial View) :

प्रशासन के उपर्युक्त अर्थों में से प्रथम अर्थ हमारे लिए निरर्थक है। शेष अर्थों का ध्येय प्रशासन को एक विद्या अथवा अध्ययन की शाखा तथा एक क्रिया धराना है। यह क्रिया उम अध्ययन का विषय-क्षेत्र है। यहाँ यह विवादास्पद प्रश्न उपस्थित होता है कि किन क्रियाओं को प्रशासन के क्षेत्र में दिया जाय और किन को नहीं। इस सम्बन्ध में दो विचारधाराएँ हमारे सामने हैं। प्रथम विचारधारा के अनुसार कुछ विद्वानों की मान्यता है कि प्रशासन में उन सभी क्रियाओं का समावेश होता है जिनका मन्त्रालय एक निश्चित क्षेत्र में नीति अथवा नीतियाँ व क्रियान्वयन में होता है जिसमें कार्य करने वाले सभी व्यक्तियों के कार्य प्रशासन के अन्तर्गत आ जाते हैं चाहे वे प्रबन्धकीय वर्ग, तकनीकी वर्ग, धर्मिक वर्ग, लिपिक वर्ग चतुर्थ श्रेणी वर्ग से सम्बन्धित हों इस विचारधारा को प्रशासन का एकीकृत दृष्टिकोण (Integral view of Administration) कहा जाता है। यह प्रशासन का व्यापक अर्थ है। विस्तृत अर्थ में इसकी परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है कि सर्वमान्य लक्ष्य की पूर्ति के लिए सहयोग करने वाले वर्गों की क्रियाएँ ही प्रशासन हैं।

प्रशासन की प्रकृति के सम्बन्ध में दूसरी विचारधारा यह है कि प्रशासन के क्षेत्र में केवल वे ही क्रियाएँ आती हैं जिनका सम्बन्ध 'प्रबन्ध' में होता है तथा जो सम्पूर्ण संगठन को सामूहिक कार्य की सम्पन्नता के लिए एकीकृत तथा नियन्त्रित करती हैं। इसमें प्रशासन का सम्बन्ध केवल उन मनुष्यों से सम्बन्धित प्रबन्ध (management), निर्देशन (direction), निरीक्षण (supervision), व उनके नियन्त्रण (control) में है जो किसी उद्देश्य की प्राप्ति के लिए सहयोग कर रहे हैं। कुछ वाञ्छित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए मनुष्यों तथा सामग्री के उचित संगठन के निर्देशन को संगठन कहा जाता है। इस प्रकार प्रशासन में केवल प्रशासकों की क्रियाएँ ही आती हैं, एक चतुर्थ श्रेणी या लिपिक का कार्य प्रशासन की इस विचारधारा में नहीं आता है। इस दृष्टिकोण को प्रशासन में प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण (Managerial View of Administration) कहा जाता है।

इन दोनों विचारधाराओं के बीच मौलिक अन्तर रहता है। जब हम एकीकृत विचारधारा को स्वीकार कर लेते हैं तथा यह मान लेते हैं कि प्रशासन विभिन्न सामान्य लक्ष्यों की पूर्ति के लिए की जाने वाली सम्पूर्ण क्रियाओं का योग है तब उसमें वास्तविक वर्गचारी—चतुर्थ श्रेणी से लेकर प्रबन्धक तक, प्रशासन के अंग मान

निये जायेंगे। इसके विपरीत, यदि हम प्रबन्धकीय विचारधारा को मानते हैं तो उसमें केवल उच्च तथा निरीक्षण एवं प्रबन्ध का कार्य करने वाले पदाधिकारी ही प्रशासन के घग माने जायेंगे। इस प्रकार प्रशासन का विषय-क्षेत्र नियोजन, समन्वय, निर्देशन, वित्तीय नियन्त्रण आदि प्रबन्ध की विधियों और नीतियों तक ही सीमित हो जाता है। इस उदाहरण के द्वारा प्रशासन के घनार्गम घाने वाली क्रियाओं के सम्बन्ध में दोनों प्रकार की विचारधारा को और स्पष्ट तरीके से समझा जा सकता है। एक बीनी का कारखाना (Sugar factory) है जिसमें विभिन्न लोग कार्य करते हैं जिनका कार्य एक-दूसरे से भिन्न है। कारखाने के मालिकों के सम्बन्ध में नीतिवर्ी बनाने के लिए एक निदेशक-मण्डल (Board of Directors) है, उन नीतियों को लागू करने तथा समन्वय बनाये रखने के लिए एक प्रबन्धक (Manager) है, विभिन्न मन्त्रालों में कार्य के निरीक्षण पर नियन्त्रण के लिए मन्त्रालाध्यक्ष, छापीक्षक, फोरमैन, वित्तिक वर्ग है, मन्त्रों को होने, मशीन में डालने और अन्य कार्य के लिए अधिर, अनुर्थ श्रेणी कर्मचारी तथा मन्देशवाहक आदि कर्मचारी हैं। यदि हम पकीकृत विचारधारा को स्वीकार करते हैं तो इस कारखाने में कार्य करने वाले निदेशक के लिए निम्न श्रेणी के कर्मचारी प्रशासन के घग माने जायेंगे। यदि हम प्रबन्धशास्त्रिक दृष्टिकोण में हों तो केवल निदेशक, प्रबन्धक, मन्त्रालाध्यक्ष, छापीक्षक तथा फोरमैन के कार्य ही प्रशासन की सीमा में आयेंगे। वित्तिक, अधिर, मन्देशवाहक एवं अनुर्थ श्रेणी कर्मचारी प्रशासन की परिधि में नहीं आ सकते।

उपर्यक्त उदाहरण में यह स्पष्ट हो जाता है कि विगी भी मण्डल में दो प्रकार के पदाधिकारी होते हैं—एक वे जिनका सम्बन्ध केवल प्रबन्ध में होता है तथा दूसरे वर्ग का सम्बन्ध कार्य की करने में है। इस प्रकार पहला वर्ग कार्य रखाता है जबकि दूसरा वर्ग कार्य करता है। हेनरी फॉयल (Henri Fayol) का विचार यहाँ प्रस्तुत करना उपयोगी होगा। उनके विचार में कर्मचारी पाँचे स्तरों की निम्न स्तर का करो न हो, उगवें कार्यों में प्रशासन का विगी न किसी मात्रा में अरुध्य ही ममाने होना है। उगलेंगे लिखा है, “विगी वंड औद्योगिक मन्थाल में अधिष द्वारा करीत लिये गये ली वण्टे में से केवल कुछ वण्टे ही प्रशासकीय प्रकृति के कार्य में रण होते हैं। उगरी गुलना में ल फोरमैन का अधिरांश समय प्राशासनिक कार्यों को मणप्र करने में ही र्णनीत होता है। इस प्रकार ल औद्योगिक पर-मोषान (Industrial hierarchy) में ल कर्मचारी का वद जिनका ऊँचा होता जाता है, उमें प्राशासनिक कार्य में उनका ही अधिक समय ममाना होता है।”

### ‘प्रशासन’ शब्द का अर्थ (Meaning of Administration)

‘प्रशासन’ शब्द फ्रेंच में ‘अडमिनिस्ट्रेशन’ (Administration) का हिन्दी रूपान्तर है। फ्रेंच भाषा में इस शब्द की रचना दो र्णित शब्दों ‘ad’ और

'municiate' से मिलकर हुई है जिसका अर्थ है 'सेवा करना'। एन्साइक्लो-पीडिया ब्रिटैनिका (Encyclopedia Britannica) में इस शब्द का अर्थ "कार्यों का प्रबन्ध या उनको पूरा करना" व्यक्त किया गया है। इस प्रकार प्रशासन किसी निश्चित मध्य अथवा उद्देश्य की पूर्ति के लिए किये जाने वाले सभी मानवीय उद्यमों का प्रतीक है। प्रशासन एक सर्वव्यापी शब्द है जो मानव जगत की सामूहिक क्रियाओं के प्रबन्ध के लिए प्रयुक्त किया जाता है। अधिकांश मानवीय क्रियाओं की प्रकृति सामूहिक या सहयोगपूर्ण होती है। इसलिए प्रशासन का हस्तक्षेप प्रायः प्रत्येक संगठन के कार्यों में होता है चाहे वे सार्वजनिक हों अथवा व्यक्तिगत, चाहे छोटे हों अथवा बड़े। प्रशासन को एक सहयोगपूर्ण प्रयत्न माना जाता है जो कि सचेतन रूप से निर्धारित किये किसी मध्य को प्राप्त करने का प्रयास करता है। किसी उद्देश्य के लिए किये जाने वाले सभी प्रकार के निगमों की एक विशेषता के रूप में प्रशासन आधुनिक युग की कोई विशेषता या विचित्रता नहीं है। इसकी उपस्थिति सभ्यता के विकास के आरम्भ में ही दृष्टिगन्त होती है। आदिमकाल में ही मनुष्य प्रशासन में किसी न किसी तरह लाभाविन हुआ है।

इस प्रकार प्रशासन सभी आयोजित मानवीय क्रिया-कलापों में विद्यमान रहता है। जो कार्य किसी एक ही व्यक्ति के द्वारा सम्पादित किये जाते हैं वहाँ प्रशासन का तत्त्व मरिद्रित नहीं रहता। पिफन तथा ग्रिग्स ने प्रशासन शब्द को परिभाषित करने हेतु उपयुक्त ही लिया है कि "वाञ्छित उद्देश्य की प्राप्ति के लिए मानवीय तथा भौतिक साधनों का संगठन तथा सञ्चालन ही प्रशासन है।"

प्रशासन की परिभाषाएँ  
(Definitions) —

प्रशासन के स्वरूप में सम्बन्धित दोनों विचारधाराओं का अध्ययन करने के 'इवान' यह उचित होगा कि महत्त्वपूर्ण विद्वानों के द्वारा समय-समय पर दी गई परिभाषाओं का उल्लेख किया जाए।

प्रो० जॉन ए० वीग (Prof John A. Vieg) के अनुसार, " " कार्यों को व्यवस्थित ढंग में क्रमबद्ध करना तथा साधनों का पूर्व-निर्धारित रीति में उपयोग करना ही प्रशासन है, जिसका उद्देश्य है कि उन्हीं कार्यों को होने दिया जाए जिन्हें कि हम सम्पन्न करना चाहते हैं और साथ ही साथ, ऐसी वृद्धियों को रोका जाए जिनका हमारी इच्छाओं के साथ सामंजस्य न बैठता हो।" एल० डी० ह्वाइट (L. D. White) के अनुसार, "प्रशासन अर्थात् सामूहिक प्रयास, सार्वजनिक या व्यक्तिगत, सैनिक या अमैजिक, बड़े पैमाने या छोटे पैमाने का सामान्य प्रयत्न है। यह प्रयत्न एक बैंक, विश्वविद्यालय या हार्ड स्कूल, रेल-रोड, होटल अथवा नगर के शासन में कार्य करता है।" ("Administration is a process common to all group efforts public or private, civil or military, large scale or small scale. It is a process at work in a departmental



store, a bank, a university or high school, a rail-road, a hotel or a city government }

जिगो (Nigro) के शब्दों में, "किसी उद्देश्य की प्राप्ति हेतु मनुष्यों तथा वस्तुओं का जो संगठन तथा उपयोग किया जाता है, उसे प्रशासन कहते हैं।" (Administration is the organisation and use of man and material to accomplish a purpose ")

ई० एन० ग्लैड्डन (F N Gladden) के शब्दों में, "प्रशासन लोगों की पर्याप्त, देय-भार व कार्यों का प्रबन्ध करना है।"

लूथर गुल्लिक (Luther Gullick) के अनुसार, "प्रशासन का सम्बन्ध कार्यों को पूरा करने में है, जिसमें माध्य ही माध्य निर्धारित मध्य पूरा हो सके।" (Administration has to do with getting things done with the accomplishment of defined objectives ")

फिस्कर (Piffner) के अनुसार, "वाञ्छित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए मानवीय तथा भौतिक साधनों का संगठन तथा निदेशन ही प्रशासन है।" ("The organisation and direction of human and material resources to achieve designed ends ")

हर्स्पर्ट ए० साइमन (Herbert A Simon) के अनुसार, "सबसे अधिक व्यापक अर्थ में प्रशासन शब्दों का अर्थ करने के लिए सभी वास्तविक मनुष्यों द्वारा साथ मिलकर की जाने वाली क्रियाओं को प्रशासन कहा जा सकता है।" ("In its broadest sense administration can be defined as the activities of groups co-operating to accomplish common goals ")

हार्वे वॉकर (Harvey Walker) के अनुसार, "सरकार द्वारा कानून बनाने के लिए जो कार्य करती है, उसे प्रशासन कहते हैं।" ("The work which government does to give effect to a law, is called administration ")

उपर्युक्त परिभाषाओं का अध्ययन तथा मनन करने के पश्चात् हम हम निष्कर्ष पर पहुँचाते हैं कि जब कुछ लोग परस्पर एक साथ मिलकर निश्चित उद्देश्यों की प्राप्ति करने के लिए कार्य करते हैं तो उन क्रियाओं को प्रशासन कहा जाता है। वाञ्छित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए मनुष्यों तथा साधनों व उनका संगठन तथा निदेशन को भी प्रशासन कहा जाता है।

### सोफ-प्रशासन का अर्थ

#### (Meaning of Public Administer)

'प्रशासन' शब्द का सम्बन्ध देने के पश्चात् मोर-प्रशासन के अर्थ को प्राप्ति में समझा जा सकता है। मोर-प्रशासन दो शब्दों में मिलकर बना है—मोर तथा प्रशासन। मोर का अर्थ है, सम्पूर्ण जनता और प्रशासन का अर्थ है, कार्यों का प्रबन्ध

करना या सेवा करना। इस प्रकार सोच-प्रशासन का अर्थ हुआ, राज्य में सम्पूर्ण जनता के लिए सेवा कार्य करना। यैसे तो समाज में कई समस्याएँ होती हैं जो जन-वल्याण के कार्य परती है लेकिन वास्तव में उनका कार्य-क्षेत्र सम्पूर्ण जनता नहीं हो पाता। लोक-प्रशासन, प्रशासन का ही व्यापक तथा सार्वजनिक स्वरूप है। राज्य अपने उद्देश्य की पूर्ति सरकार के माध्यम से करता है। एलेक्जेंडर हेमिलटन ने सोच-प्रशासन की बड़ी सुन्दर व्याख्या की है और कहा है कि, 'चूँकि सरकार की क्रियाएँ सार्वजनिक अथवा सोच-हित के लिए सम्पन्न की जाती हैं अतः सरकारी कार्यों के प्रशासन को सोच-प्रशासन कहा जाता है। अब प्रशासनिक सूत्री तथा लोगों का प्रयोग सोच-हित प्राप्त करने की दृष्टि से किया जाता है, जिसमें अधिकार जनता का हित प्रभावित होता है तो सोच-प्रशासन कहना है। सम्पत्ता, अपराधियों की रोक-थाम के लिए पुलिस व्यवस्था, नहरों का निर्माण, सड़कों एवं राष्ट्रीय मार्गों का निर्माण सोच प्रशासन की कुछ श्रियाओं के उदाहरण हैं।

यहाँ यह प्रश्न उपस्थित होता है कि लोक-प्रशासन में सरकार के तीन भागों का सम्मिलित कार्य किसे जाने चाहिए। यह विवादास्पद प्रश्न है और इस पर विद्वान एकमत नहीं है। कुछ विद्वानों को सोच-प्रशासन को व्यापक रूप प्रदान करना चाहिए है, उनका विचार है कि सोच-प्रशासन में सरकार के समस्त कार्य आ जाते हैं। सरकार के तीन भाग होते हैं—व्यवस्थापिका (Legislature), कार्यपालिका (Executive) तथा न्यायपालिका (Judiciary)। इस प्रकार सोच-प्रशासन में सरकार के इन तीनों शाखाओं के कार्य उसकी परिधि में आ जाते हैं। दूसरे विपरीत, कुछ विचारक यह मानते हैं कि लोक-प्रशासन के अन्तर्गत कार्यपालिका शाखा के कार्य ही आते हैं। यह सोच-प्रशासन का सन्कुचित अर्थ है। वास्तव में सोच-प्रशासन के क्षेत्र में केवल वे कार्य आते हैं जिनका सम्बन्ध किसी लोक-नीति के निष्पादन अथवा कार्यपालिका से होता है।

सामान्य व्यवहार में, सोच-प्रशासन की श्रियाओं के क्षेत्र को सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा के मण्डल तथा कार्य-कर्तारों तक ही सीमित रखा जाता है। यह विचारक किया जाता है कि यदि सोच-प्रशासन के अन्तर्गत सरकार की तीनों ही शाखाओं की उन सभी श्रियाओं का, जो कि सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए सम्पन्न की जाती है, अध्ययन किया गया तो हमसे विषय अत्यन्त व्यापक हो जायेगा। व्यापकता के कारण सोच-प्रशासन के अध्ययन में कई भ्रम उत्पन्न हो जायेगे तथा विषय की स्वरूपता समाप्त हो जावेगी। सन्कुचित अर्थ में, सोच-प्रशासन के अन्तर्गत मुख्यतः संगठन, कार्यकर्म एवं तथा कार्य करने की उन रीतियों को सम्मिलित किया जाता है जो कि सरकार की कार्यपालिका शाखा को सौंपे गये सार्वजनिक कार्यों की प्रभावशाली ढंग से पूरा करने के लिए आवश्यक हैं। सोच-प्रशासन के प्रसिद्ध विद्वान डब्ल्यू० एफ० विलोबी (W F Willoughby) का यह विचार उद्धृत करना उचित होगा जिसके अनुसार, "राजनीति विज्ञान में 'प्रशासन'

शब्द दो अर्थों में प्रयोग किया जाता है। व्यापक अर्थ में इस शब्द का प्रयोग सरकार के सम्बन्धित विभागों के लिए किया जाता है, इसलिये यह कथन पूर्णतया सही है कि प्रशासन की विषयवस्तु शाखा का प्रशासन, न्यायिक प्रशासन अथवा कार्यपालिका गणियों का प्रशासन इसी प्रकार सरकार की प्रशासकीय शाखा के कार्यों का प्रशासन अथवा सामान्य रूप में सरकार के कार्यों का संचालन आदि। अपने गुरुचित अर्थों में यह शब्द प्रशासकीय शाखा के कार्यों को ही सूचित करता है।" इन दो अर्थों के होने के कारण लोक-प्रशासन की परिभाषाएँ एक-दूसरे में भेद नहीं जाती, क्योंकि वे किसी न किसी एक दृष्टिकोण पर आधारित हैं। अथर्वन के हेतु यहाँ कुछ प्रमुख विद्वानों की परिभाषाएँ दी जा रही हैं जिनके द्वारा उनमें अन्तर को स्पष्ट देखा जा सकता है।

### सोह-प्रशासन की परिभाषाएँ (Definitions) \*

1. लुडर गुलिह के अनुसार, "प्रशासन का सम्बन्ध कार्यों को पूरा करने में है लोक-प्रशासन, प्रशासन व विधान का एक विनिष्ट घन है जो सरकार से सम्बन्धित है और इसलिये मुख्यतया उसका सम्बन्ध कार्यपालिका शाखा में है, जहाँ सरकार का काम किया जाता है, यद्यपि यहाँ व्यवस्थापिका व न्यायपालिका शाखाओं के सम्बन्ध की समस्याएँ भी स्पष्ट रूप में होती हैं।" (Administration is that part of the science of administration which has to deal with government, and thus concerns itself primarily with the executive branch, where the work of the government is done, though there are obviously administrative problems also in connection with the legislative and judicial branches")

2. डॉ॰ द्वाइट (Dr L. D White) का मत है कि, "लोक-प्रशासन में वे सभी कार्य आते हैं जिनका उद्देश्य सार्वजनिक नीतियों को पूरा करना या लागू करना होता है।" (Public Administration consists of all those operations having for their purpose the fulfilment or enforcement of public policy.)

3. पर्सि मेक्वेन (Percy Mequeen) के मते में, "लोक-प्रशासन वह प्रशासन है जिसका सम्बन्ध सरकार के कार्यों में है, चाहे वह केन्द्रीय हो अथवा स्थानीय।" ("Public Administration is administration related to the operations of government whether Central or Local")

4. वुड्रो विल्सन (Woodrow Wilson) के अनुसार, "लोक-प्रशासन विधि को सिद्ध एवं प्रमदद रूप में क्रियान्वित करने का नाम है। विधि को क्रियान्वित करने की प्रक्रिया जिसे एक प्रशासकीय क्रिया है।" ("Public Administration

s a detailed and systematic study of law Every particular application of law is an act of administration ")

हार्वे वाकर (Harvey Walker) के मतानुसार, "सरकार कानून को क्रियान्वित करने के लिए जो कार्य करती है, वह प्रशासन कहलाता है।" ("The work which a government does to give effect to a law is called administration")

W. विलोयबी (Willoughby) के अनुसार, 'प्रशासनिक कार्य वास्तव में सरकार की व्यवस्थापिका शाखा द्वारा घोषित और न्यायपालिका शाखा द्वारा निर्वाचित कानून को प्रशासन करने से सम्बद्ध है।' ("The administrative function is the function, actually administering the law as declared by the legislature and interpreted by the judicial branches of the government")

जॉन एम० फिकनर (John M Ficker) के लोक-प्रशासन की परिभाषा करते हुए लिखा है कि, 'लोक-प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के कार्यों से है चाहे वह स्वास्थ्य प्रयोगशाला में एक्स-रे (X-Ray) मशीन का संचालन हो अथवा टंकाल में मितने बनाने का कार्य हो। लोक-प्रशासन का लक्ष्य मनुष्यों के कृत्यों में साम-जस्य उत्पन्न करना है जिससे वे किसी पूर्व निश्चित लक्ष्य के प्रयासों को जुटा सकें।' ("Public Administration consists of doing the work of government, whether it be running X-Ray machine in a health laboratory or coining money in the mint .. . . Administration consists of getting the work done by co-ordinating the efforts of people so that they can work together or accomplish their set task")

ई० एन० ग्लैड्डन (E N Gladden) के शब्दों में, "लोक-प्रशासन में लोक-पदाधिकारियों के वे समस्त कार्य सम्मिलित हैं, जिनका सम्बन्ध प्रशासन से है, चाहे वे व्यक्तिगत प्रशासक हों या कर्क।" ("Public Administration includes the activity of all public officials concerned with administering whether as administrators or clerks")

वाल्डो (Waldo) के कथनानुसार, "लोक-प्रशासन मानवीय सहयोग का एक पहलू तथा विभिन्न वर्गों वाले प्रशासन से सम्बन्धित एक वर्ग है जो कि उच्च-चौंटी की विचार-शक्ति से युक्त एक प्रकार का सामूहिक मानवीय प्रयत्न है। ("one phase or aspect of human co-operation a species belonging to the genus administration which in turn is a type of co-operative human effort that has a high degree of rationality")

मार्क्स तथा साइमन (Marx and Simon) के शब्दों में, "लोक-प्रशासन का अर्थ स्थानीय एवं राष्ट्रीय सरकार के कार्यकारिणी विभागों की प्रतिविधायी से

ही है।" ("By Public Administration is meant in common usage the activities of the executive branches of the National, State and Local governments.")

डिमोक (Marshall E. Dimock) के अनुसार, "प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के 'क्या' और 'कैसे' में है।" ("Administration is concerned with 'what' and 'how' of the government.")

उपरोक्त परिभाषाओं के आधार पर सोव-प्रशासन का व्यापक तथा समुचित अर्थ बताने का विद्वानों ने प्रयत्न किया है। लकिन वास्तव में सोव-प्रशासन के स्वरूप को निश्चित तरीके से नहीं बताया जा सकता, जिन प्रकार कि हम एक भौतिक विज्ञान के स्वरूप को बता सकते हैं। सोव-प्रशासन की सीमाएँ निर्धारित करने उससे स्वरूप की निश्चित व्याख्या नहीं की जा सकती। सोव प्रशासन की विभिन्न परिभाषाओं के सम्बन्ध में सोव-प्रशासन के प्रसिद्ध विद्वान डॉ० एम० पी० शर्मा (M. P. Sharma) का विचार है कि इनको प्रसार चार भागों में विभक्त किया जा सकता है। प्रथम के परिभाषाएँ हैं जो प्रशासन की प्रकृति की व्याख्या किन्तु सोव-प्रशासन के क्षेत्र की समुचित व्याख्या करती हैं जैसा एम० पी० शर्मा द्वारा की गई परिभाषा, जिसमें अनुसार सोव-प्रशासन में उन समस्त विद्यायाँ का समावेश होता है, जिसका प्रयोजन सार्वजनिक नीतियों को क्रियान्वित करना होता है। दूसरे, कुछ ऐसी परिभाषाएँ हैं जो सोव-प्रशासन की प्रकृति तथा क्षेत्र दोनों के सम्बन्ध में ही सही ढंग से दृष्टिकोण प्रदानती हैं। तीसरे प्रकार की वे परिभाषाएँ हैं जो प्रशासन की प्रकृति के सम्बन्ध में सही हैं, परन्तु सोव-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में व्यापक दृष्टिकोण प्रदानती हैं। उदाहरण के लिए, लुथर गुलिक द्वारा की गई परिभाषा है, जिसमें अनुसार प्रशासन का अर्थ तो केवल 'कार्य करना' है परन्तु सोव-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में उसका मत है कि उसमें कार्य के प्रतिष्ठित चालन के अन्य सभी की क्रियायाँ का भी समावेश होता है। चौथे प्रकार की वे परिभाषाएँ हैं जो प्रशासन की प्रकृति तथा सोव-प्रशासन के क्षेत्र, दोनों के सम्बन्ध में व्यापक दृष्टिकोण प्रदानती हैं। इनमें डिमोक तथा फिशर व डार्ल प्रसिद्ध परिभाषाएँ मुख्य हैं।

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि सोव-प्रशासन का सम्बन्ध सरकार की उन विभिन्न क्रियाओं से है, जो कि कानून को लागू करने तथा नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए मण्डलों की जाती हैं परन्तु यह एक प्रक्रिया तथा एक व्यवसाय भी है। एक प्रक्रिया के रूप में, नीति के क्रियान्वयन के लिए उठाये जाने वाले प्रत्येक कदम से यह सम्बन्धित है और एक व्यवसाय (Vocation) के रूप में, इसका सम्बन्ध एक सार्वजनिक अभिरक्षण (Public agency) में अन्य लोगों की क्रियाओं को व्यवस्था में है।

## लोक-प्रशासन का क्षेत्र

(The Scope of Public Administration)

लोक प्रशासन की व्याख्या करते समय हमारे सामने दो प्रकार की विचार-धाराएँ आईं । एक विचारधारा लोक प्रशासन के व्यापक अर्थ को बतानाती है तथा दूसरी विचारधारा लोक-प्रशासन के मरुचित अर्थ को प्रस्तुत करती है । यदि लोक-प्रशासन की व्यापक परिभाषा को स्वीकार किया जाए तो इसके अध्ययन क्षण में सरकार की व्यवस्थापिका (Legislature), कार्यपालिका (Executive) तथा न्यायपालिका (Judiciary) तीनों शाखाओं के कार्यों का समावेश हो जाता है । यह दृष्टिकोण व अध्ययन क्षेत्र बहुत अधिक विस्तृत है तथा इसे स्वीकार कर लेने से अध्ययन सम्बन्धी प्रमीमित भाग की समस्या गड़ी हो जाती है । इस प्रकार सरकार द्वारा की जाने वाली हर विषय को लोक-प्रशासन की भीमा में सम्मिलित करना होगा, जो कि वस्तुतः असम्भव सा ही प्रतीत होता है । इतने विस्तृत क्षेत्र के अध्ययन में प्रत्येक प्रकार के भ्रम उत्पन्न हो जाने की सम्भावना रहती है । इसमें कोई सन्देह नहीं कि सरकार के तीनों अंगों में प्रशासन होता है तथा वह भी निश्चित रूप में लोक-हित के उद्देश्य से होता है । परन्तु प्रश्न यह है कि इस प्रकार से लोक-हित के उद्देश्य से की जाने वाली समस्त प्रशासनिक विषयों का इंगम समावेश करने से क्या लोक-प्रशासन में बर्न-विषयक व पूर्ण अध्ययन करना सम्भव रहे जायेगा ?

इसी व्यावहारिक कठिनाई के आधार पर अधिवक्ता विद्वानों ने लोक-प्रशासन के क्षेत्र का निर्धारण इनके मरुचित अर्थ के आधार पर किया है, अर्थात् लोक-प्रशासन का क्षेत्र सरकार की कार्यपालिका शाखा के प्रशासनिक कार्यों तक ही सीमित है । यह सीमा घन जान के बाद इस विज्ञान के निश्चित एवं बर्न-विषयक अध्ययनों में स्वाभाविकता आ जाती है । लोक-प्रशासन के क्षेत्र में संगठन, बर्नचारी-धर्म के कार्यों तथा कार्य करने की उन रीतियों का समावेश होता है, जो कि सरकार की कार्यपालिका शाखा के अन्तर्गत आती है । सरकार के कार्यपालिका शाखा के द्वारा नागरिक या अर्भनिक व्यवस्था की स्थापना में सम्बन्धित कार्य मुख्य रूप से किये जाते हैं ।

लोक-प्रशासन का क्षेत्र राज्य के कार्यों के साथ ही साथ बदलता भी रहा है तथा यह दोनों एक साथ चलने रहने हैं । जैसे— राज्य का कार्य पहले जनता में सुरक्षा स्थापित करना था परन्तु अब राज्य के कार्यों में अत्यधिक विस्तार हो गया है । आज राज्य से केवल यही आशा नहीं की जाती है कि वह अपराधियों को दण्ड दे तथा अपने नागरिकों की सुरक्षा करे । वर्तमान राज्य से सुरक्षा के अतिरिक्त कई अन्य कार्यों की भी आशा की जाती है, जैसे—नागरिकों की शिक्षा, स्वास्थ्य की व्यवस्था, न्याय का सम्पादन, समाज के विभिन्न हितों तथा स्वार्थों के बीच एकता स्थापित करना । संक्षेप में, अच्छे जीवन की प्राप्ति का प्रशासन एवं राज्य के लक्ष्य

से सम्बन्ध है। आज राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में लोक-व्यवसागराणी मत प्रचलित है। इसी आधार पर लोक-प्रशासन के क्षेत्र में भी लोक-व्यवसागराणी विचारों का समावेश हो जाता है तथा इसमें इनका विस्तृत अध्ययन किया जाता है। इस वक़्त में लोक-प्रशासन तथा राज्य के सम्बन्ध का स्पष्टीकरण होता है तथा यह भी स्पष्ट होता है कि प्रशासन के लक्ष्य राज्य के माध्य होते हैं तथा इनमें परिवर्तन समानान्तर रूप में ही होते हैं।

यहाँ यह भी स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि लोक-प्रशासन विभिन्न प्रशासकीय विभागों की व्यक्तिगत समस्याओं की अध्ययना नहीं करता। तथापि यह निर्विवाद सत्य है कि विभागीय समस्याएँ लोक-प्रशासन के अध्ययन का मुख्य विषय नहीं हैं। लोक प्रशासन मुख्य रूप में प्रशासकीय संगठन, प्रवन्ध, कार्य-वृद्धि, टेक्नीक आदि में सम्बन्धित है। लोक-प्रशासन के क्षेत्र में निम्न बातों के अध्ययन का समावेश है—

(1) सामान्य प्रशासन (General Administration) —लक्ष्य निर्धारण व्यवस्थापिका एवं प्रशासन सम्बन्धी नीतियाँ सामान्य कार्यों का निश्चयन, स्थान तथा नियंत्रण इनके घटकगत भाग हैं।

(2) संगठन (Organisation) —संगठन का सम्बन्ध प्रशासन के स्थायी ढाँचे के साथ है। इसमें प्रशासकीय कार्य की सम्पूर्ण करने के लिए सेवाओं का संगठन विन प्रचार के होना चाहिए।

(3) बर्चकारी वर्ग (Personnel) —लोक-प्रशासन के क्षेत्र में बर्चकारी-वर्ग की भर्ती, प्रशिक्षण, सेवाओं की दशा, अनुशासन तथा बर्चकारी मध्य आदि समस्याओं का व्यापक रूप में अध्ययन करते हैं।

(4) सामग्री व पूर्ति (Material and Supply) —बर्चकारियों की अथवा बर्चव्य-पालन करने के लिए कुछ सामग्री की आवश्यकता होती है, जैसे— सामान की खरीद, स्टोर करना, प्राप्त करने के माध्यम तथा कार्य करने के यन्त्र आदि में सम्बन्धित कठिनाइयों का अध्ययन किया जाता है।

(5) धन (Finance) —लोक-प्रशासन में जन-व्यवसाय के कार्यों की सम्पूर्ण किया जाता है जिसके लिए धन की आवश्यकता होती है। उस धन को किस प्रकार से प्राप्त किया, इस बात की विवेचना लोक-प्रशासन के घटकगत की जाती है।

(6) प्रशासकीय उत्तरदायित्व (Administrative Accountability) —प्रशासनात्मक व्यवस्था में प्रशासन को न्यायपालिका, व्यवस्थापिका तथा जनता के प्रति उत्तरदायी बनाया जाता है। इस सम्बन्ध में उत्पन्न होने वाली समस्याओं का अध्ययन लोक-प्रशासन के क्षेत्र में किया जाता है।

(7) सरकार के 'क्या' और 'कैसे' का अध्ययन (Study of 'What' and 'How' of the Government) :—लोक-प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के 'क्या'

लोक-प्रशासन का अर्थ, क्षेत्र, प्रवृत्ति एवं महत्त्व

से है, जिसका तात्पर्य है उन समस्त व्यक्तियों की उपस्थिति, जिनसे कहते हैं, और जिनसे पूर्ण करने के लिए वे प्रयत्नशील रहती है। 'कैसे' का सम्बन्ध साधनों से है जिसका प्रयोग सरकार उन व्यक्तियों की प्राप्ति के लिए करती है। वित्त, कर्मचारियों की भर्ती, निदशन, नेतृत्व आदि इसके उदाहरण हैं। इसके अन्तर्गत प्रशासन के दोनो पहलू आते हैं— सिद्धान्त तथा व्यवहार।

लोक-प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में 'पोस्टकॉर्ब रीविज' (A=)

('POSDCORB' View of the Scope of Public Administration)

लोक-प्रशासन के अधिवाह प्रारम्भिक अमेरिकन लेखक इस विचार को मौलान्तिक अथवा व्यावहारिक मुविधा की दृष्टि से स्वीकार करते हैं कि प्रशासन प्रमुखतः प्रबन्धकारी समस्याओं से सम्बन्धित है। इस विचार का समर्थन विशेषतः से व्यावसायिक एवं औद्योगिक प्रबन्ध के रूपों ने किया। इस प्रकार यदि हम यह स्वीकार कर लें कि लोक-प्रशासन केवल प्रबन्ध की क्रिया है जो हम यह देखना होगा कि उसका अध्ययन क्षेत्र क्या है। हेनरी फॉयल के अनुसार प्रशासन में संगठन, निदशन, व्यवस्था नियन्त्रण तथा सम्बन्ध आदि तत्व सम्मिलित हैं। उनके अनुसार प्रशासन वे वे बातें केवल तब बड़ी पर आधारित नहीं है परन्तु वे वे वास्तविक प्रक्रियाएँ भी हैं जो प्रशासन के संचालन में योगदान देती हैं। फॉयल के इस विचार से उदयित भी सत्तमति प्रकट करता है। पी० मेरीन ने लोक-प्रशासन के अध्ययन क्षेत्र का वर्णन मादे, शिक्षित, गरत और सुन्दर रूप में किया। वे लोक-प्रशासन में केवल तीन तत्वों—मनव्य, भौतिक साधन तथा रीतियाँ, का समावेश मानते हैं।

प्रारम्भिक अमेरिकन विद्वान व्यावसायिक चिन्तन और संगठन में बहुत प्रभावित थे परन्तु फॉयल उदयित तथा उनके अनुयायियों ने लोक-प्रशासन के क्षेत्र में जिन तत्वों का उल्लेख किया है वे बहुत अमूर्त हैं तथा लोक-प्रशासन की महत्त्वपूर्ण प्रक्रियाओं को मापन के लिए बहुत सखी हैं। अतः उन्होंने उनको समुचित रूप में संशोधित करने की चेष्टा की। इस सम्बन्ध में विलोबी (Willoughby) का नाम अग्रणी है जिसने अपनी पुस्तक 'लोक-प्रशासन के सिद्धान्त' (Principles of Public Administration) को पाँच भागों में विभक्त किया है—(1) सामान्य प्रशासन, (2) संगठन, (3) कर्मचारी वर्ग, (4) पदाथ व सामग्री, तथा (5) वित्त।

इन उप-विभागों को और भी संशोधित एवं विस्तृत करते अमेरिकन प्रशासकीय चिन्तन ने लोक-प्रशासन के अव्ययन क्षेत्र को फ़िनात्मक तत्वों (functional elements) के चारों ओर केन्द्रित कर दिया। इस क्रियात्मक तत्वों का मकेत 'पोस्टकॉर्ब' (POSDCORB) के अक्षरों से मिलता है। इस शब्द की रचना लूथर गुल्लिग ने की है, जो अंग्रेजी शब्दों के प्रथम अक्षरों के मिलकर बना है। इस शब्द के अक्षर अग्रलिखित क्रियाओं का बोध कराते हैं :—

P = Planning (योजना)



④ = Organisation (संगठन)

**S** = Staffing (कर्मचारियों की व्यवस्था करना)

**D** = Direction (निर्देशन करना)

**CO = Co-ordination (समन्वय कर्मा)**

**R** = Reporting (प्रतिवेदन नैयाम करना)

**B** = Budgeting (इम्प्ट नैयार्ग बग्ग्या)

यहाँ डार्वेन गट्टो की मशिम व्याख्या करना अनुचित न होगा—

**योजना (Planning)** — हमारा अभिप्राय उन कार्यों की स्पष्ट-रेखा नैयाम है जिनका सम्प्राप्ति करने की आवश्यकता है। हमारे साथ हमसे उन तरीका निश्चय करना होता है जिनसे द्वारा उन कार्यों का पूरा किया जाता है।

संगठन (Organisation) — संगठन का साथ साथ प्रशासन व क्षेत्र में महत्त्वपूर्ण स्थान रखता है । प्रशासन के स्थायीता के साथ संगठन का सम्बन्ध है । इसमें प्रशासकीय कार्यों का संस्थागत प्रबन्धन एवं समन्वय किया जाता है ।

कर्मचारियों की व्यवस्था करना (Staffing) — प्रशासन में कार्य करने वाले कर्मचारियों की नियुक्ति, प्रशिक्षण और उनके कार्य करने की अनुकूल दशाया मांग करना।

**निर्देशन करना (Directing) —** वसंचाणी वर्ग के पथ-प्रदर्शन के लिए निर्देशन विशेष विशेषण उपायों के बारे में निर्णय करना। इसी पर अन्तर्गत घाते सामान में निर्णय तथा निर्देशन का अत्यन्त प्रभावक स्थान प्राप्त है।

**समन्वय करना (Co-ordination) —** इसका अर्थ यह भी प्राप्ति के लिए विभागों के कार्यों में समन्वय उत्पन्न करने में है। इसके द्वारा विभागों की कार्यों को समाप्त किया जाता है।

प्रतिवेदन संसार करना (Reporting) — प्रमाणन के अन्तर्गत जो कार्य हो, उग कार्य की प्रगति सम्बन्धी सूचनाओं सम्बन्धित रूप से दी जाती है। यह सूचना निर्देशन, अनुसंधान तथा प्रशिक्षण के आधार पर एकीकृत की है।

बजट तैयार करना (Budgeting) — इसमें राजस्वार्थि योजनाओं के आधार पर, जैसा करना, प्रशासकीय विभागों को वित्तीय साधनों के द्वारा अपने नियंत्रण का प्राप्ति करने वाली है ।

### ‘बॉम्ब’ एक्टिंगों की धानोचना

### Criticism of 'POSDCORB' View —

पोम्प्टुअरें गुप्त दाग जोत प्रकाशन व धन की व्याख्या की कुछ विद्वानों ने बना की है। ये पोम्प्टुअरें की प्रियाएँ सभी वट पैमाने के मगडन में सम्पन्न की है। ये प्रत्यक्ष मगडनी सामान्य समझाएँ है जो सभी मगडनों में पाई जाती है वट मगडन किसी प्रकार का क्या न हो। लेकिन पोम्प्टुअरें की प्रियाएँ ॥ १०

समूचे प्रशासन की प्रतिनिधि है और न वे उसका सर्वाधिक महत्वपूर्ण घग ही। ये केवल सम्भागन विशाल (institutional activities) है जो सब प्रकार के प्रशासन में आवश्यक होने हैं। यही यह बता देना आवश्यक है कि विभिन्न मण्डलों की प्रकृति एवं विन्म तथा उसके द्वारा सम्पन्न की जाने वाली सेवाएँ भिन्न होती हैं। विभिन्न मण्डलों में अन्तर्गत अलग प्रकार की प्रशासकीय समस्याएँ पाई जाती हैं। समाज-व्यापक विभाग अथवा नगरी विभाग अथवा पुलिस विभाग व प्रशासन के मकाउते शिक्षा विभाग में भिन्न प्रकार का कार्य सम्पन्न किया जाता है तथा उनमें समन्वय के तरीके भी एक-सम नहीं होते। 'पोस्टकार्ड' का विचार केवल उन विषयों का उत्प्रेषण करता है जो व्यवहारगत सभी प्रशासकीय स्थितियों में पाई जाती हैं, परन्तु स्पूडसमेरियम ने कहा कि इसके अन्तर्गत लोक प्रशासन के सम्बद्ध एवं आवश्यक तत्व की अपेक्षा कर दी गई है और वह तत्व है 'विषय विषय का ज्ञान (knowledge of the subject matter)। उनका कहना है कि 'पोस्टकार्ड' में 'विषय ज्ञान की कोई स्थान नहीं दिया है। उन्होंने लोक सेवा तथा विविध प्रशिक्षण' नामक अपने व्याख्यानो में कहा कि "हम कुछ कार्यों की योजना बनानी होती है हमें कुछ कार्यों का संगठन करना होता है तथा कुछ कार्यों का निदशन करना होता है। इस सम्बन्ध में उनका मत है कि प्रशासकीय अभिकरण के प्रभावों एवं बडिमान प्रशासन के लिए अभिकरण के सम्बद्ध विषय का प्रगाउ ज्ञान आवश्यक है।<sup>1</sup>

स्पूडस मेरियम ने लोक-प्रशासन के क्षेत्र की इस विषयवस्तु में निम्न बातों का उल्लेख किया है—

- (i) वातून व व्यवस्था की स्थापना
- (ii) शिक्षा
- (iii) जन-स्वास्थ्य
- (iv) कृषि
- (v) जन-नार्थ
- (vi) सामाजिक सुरक्षा
- (vii) न्याय
- (viii) सुरक्षा

लोक प्रशासन के क्षेत्र की विषय वस्तु की सीमा यही तब समाप्त नहीं हो जानी वग्न उनमें और भी अन्तर्गत विषय सम्मिलित होने हैं। इन विषयों की अपनी पद्धतियाँ हैं जिनका समावेश पोस्टकार्ड सूच के अन्तर्गत नहीं होता है। उदाहरण के

1 "Intimate knowledge of the subject-matter with which any administrative agency is primarily concerned is indispensable to the effective, intelligent administration of the agency."



या वर्ग के माध्य प्रशासन किया जाता है तो उसमें परिणामस्वरूप दूसरे व्यक्तियों या वर्गों में गम्भीर असन्तोष उत्पन्न हो जायेगा जिसकी भारी आलोचना होगी। जब कि व्यक्तिगत प्रशासन में इस प्रकार की समस्याएँ बनाये रखने की आवश्यकता नहीं होती और बिना किसी बाधा के वह अपने अधिकारों के एक वर्ग के माध्य विशेष रियायत या सम्बन्ध बनाये रख सकता है, जिसके लिए उनकी कोई गिन्दा नहीं की जा सकती। उदाहरण के लिए, एक व्यापारिक मस्जान उस शाहू के विशेष रियायत देता है जो उसमें रोज मान स्वीकृति है जबकि रेन्वे का एक व्यक्ति-जनक राजा रेल यात्रा करने वाले को टिकट कम दामों पर या उधार नहीं देता। व्यक्तिगत प्रशासन के उन व्यक्तियों के प्रति प्रभाव रचि प्रकट की जाती है जिनमें व्यापारिक मस्जान को अधिक से अधिक लाभ हो सकता हो।

(2) लोक प्रशासन में वित्त पर नियन्त्रण कार्यशास्त्रिका (Executive) का न होकर व्यवस्थापिका का होता है। प्रजातान्त्रिक राज्यों में लोक प्रशासन के कार्यों को सम्पादित करने के लिए सरकार जनता में करो को प्राप्त करती है और प्राप्त धन-राशि को जन-व्यय के कार्यों में लगाया जाता है जिसकी स्वीकृति व्यवस्थापिका में प्राप्त की जाती है। प्रशासन एवं वित्तीय विषयों पर इस प्रकार का विभाजन व्यक्तिगत प्रशासन में नहीं मिलता।

(3) लोक प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। इस प्रकार का उत्तर-दायित्व समुदाय शासन व्यवस्था में स्पष्ट तथा विस्तृत होता है। प्रत्येक छोटी-बड़ी प्रशासकीय घटना अथवा निर्णय पर समझ में प्रश्न उठाया जा सकता है और सरकार को, विशेषतः में सम्बन्धित मंत्री को, उसका सन्तोषजनक उत्तर देना होता है। लोक प्रशासन में इस बात की पूर्ण आवश्यकता होती है कि प्रशासकीय परिपाटियों का उल्लंघन नहीं किया जाए। नियम, व्यवस्थाएँ, परिपाटियों के आधार पर प्रशासन चलाया जाना है और उन्हें तोड़ा नहीं जा सकता। प्रशासन को जनता की इच्छा का ध्यान रखना पड़ता है। यही कारण है कि लोक प्रशासन में माल-पीताशाही स्थापित होती है जिसके लिए प्रायः सरकार की आलोचना की जाती है। व्यक्तिगत प्रशासन इस रूप में जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं रहता। जैसा कि पीछे बताया गया है, व्यक्तिगत प्रशासन पूर्णरूप से जनता की अवहेलना तो नहीं करता फिर भी वह उस प्रकार से जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं होता जिस प्रकार में लोक प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। व्यक्तिगत प्रशासन में लाभ कमाने की भावना होती है और वे किसी कार्य को तब तक करते हैं जब तक कि उनका यह लक्ष्य पूर्ण होता रहता है।

(4) व्यक्तिगत प्रशासन का मूल आधार लाभ कमाना है। एक गफल व्यापारी किसी भी व्यापारिक क्रिया को करने से पहले यह देखता है कि उसमें उसे क्या मिलेगा। जब व्यापारी इस बात से सन्तुष्ट हो जाता है कि उसमें लाभ की गुंजाइश है तभी वह किसी कार्य को प्रारम्भ करेगा। वह कोई ऐसा कार्य नहीं करेगा जिससे कि उसे लाभ न हो। लोक प्रशासन में लाभ कमाना आधार नहीं होता,

प्रशिक्षण जनता की सेवा आधार होता है। लोक-प्रशासन का उद्देश्य जन-सन्त्याग के कार्य करना है। लोक-प्रशासन का अर्थ ही जनता की सेवा करना है। सरकार जन-सन्त्याग के कार्य को सम्पादित करते समय लाभ की बात नहीं सोचती। सरकार ऐसे कई कार्यों को करती है जिनमें बेयन धन खर्च होता है और आर्थिक लाभ कुछ भी नहीं होता जैसे स्कूलों को बनाना, अस्पतालों की स्थापना करना, मरुपेय के पुत्र बनाना आदि। संक्षेप में कहा जा सकता है कि व्यक्तिगत प्रशासन का लाभ-दण्ड आर्थिक लाभ बनाना है जब कि लोक-प्रशासन का लाभ-दण्ड जनता को सुविधाएँ प्रदान करना है।

क्या व्यक्तिगत प्रशासन लोक-प्रशासन की अपेक्षा अधिक निपुण है ?

(Is Private Administration more efficient than Public Administration)

कुछ विद्वान व्यक्तिगत प्रशासन को लोक-प्रशासन में अधिक दक्ष तथा निपुण समझते हैं। इनका मुख्य कारण यह बनाने है कि व्यक्तिगत प्रशासन में जो लाभ होता है उसका कारण दक्षता है। यदि हम इस कथन का बहुराई में अध्ययन करें तो हमारे सामने यह तथ्य उपस्थित होता है कि प्रशासन के दोनों रूपों में अन्तर मात्रा का अर्थ है गुण का कम। मात्र यह उद्योगों में प्रशासन का मध्यम व आधार मात्र प्रशासन के समान ही है। उनमें भी वैसे ही कार्यदेय व कानून होता है जैसे लोक-प्रशासन में होते हैं। कोई भी व्यक्तिगत उद्योग यात्रा सरकार की नीतियों के विरुद्ध कार्य नहीं कर सकता। उनमें भी इन भावना का साथ उठना ही महत्त्व है जिनका कि लोक-प्रशासन में।

दूसरा तर्क विचारक यह देते हैं कि व्यक्तिगत प्रशासन में कर्मचारियों की गतिविधि अधिक होती है। इनका मूल कारण यह है कि वे भी लाभ व भागीदार होते हैं। लोक-प्रशासन में व्यक्तिगत लाभ के प्रभाव के कारण कर्मचारी कार्यों में अधिक रुचि नहीं लेते। इस सम्बन्ध में यह उदाहरण दिया जा सकता है कि एक कर्मचारी सन्तानित घर में चाहे एक ही यात्री बसों न हो, द्राइवर उसे खाना कर देता है और रास्ते में भी गरीबों को बिटाने का काम नहीं करता है क्योंकि वह मानता है कि इसमें उसका कोई लाभ नहीं है। परन्तु यह बात उस व्यक्तिगत व्यापार के सम्बन्ध में चाहे मरु हो जाती पर कि स्वयं आर्थिक सम्पत्तियों का अर्थ-विषय करता है। वास्तविकता यह है कि व्यक्तिगत प्रशासन में कार्य करने वाले कर्मचारियों में उतना उत्साह और गतिविधि नहीं होती जितना कि हम सोचते हैं। व्यक्तिगत महत्त्व को कम नहीं दिया जा सकता, परन्तु प्रश्न यह है कि क्या कार्य करने के लिए प्रेरणा का कोई अन्य स्रोत नहीं हो सकता। क्या सर्वज्ञ कार्य हम व्यक्तिगत लाभ के लिए करते हैं ? यह तथ्य है कि अभी-अभी हम सामाजिक हित को ध्यान में रख कर भी कार्य करने के लिए प्रेरित होते हैं। स्वार्थ अथवा व्यक्तिगत हित का सिद्धान्त प्रत्येक

स्थिति में सत्य नहीं माना जा सकता। अतः यह कहना कि लोचिणीय वृद्धा  
वर्गधारियों में सन्धियता का अभाव होता है, निरान्देह गलत है। १। यहाँ यह

अन्त में हम यह सकत है कि व्यक्तित्व प्रशासन के दोष, अथ विज्ञानों  
(fluxes) में कहा है कि "व्यक्तित्व प्रशासन की प्रकृतियों का अनुभव हम  
करते हैं कि यह टूट तथा चूने के बनाये हुए मकान में रहता है।  
श्रीमते के मकान में, जिसके दोष प्रत्येक व्यक्ति देख सकता है।

लोक-प्रशासन का उद्देश्य जन-वल्याण करना है। लोक-प्रशासन गम्भिर, निश्चयपूर्वक  
महापत्र होता है। डोनहान (Donhan) का कहना है कि "यदि हमारी निया जाता  
पतन होता है तो वह प्रशासकीय असफलता का परिणाम होता है।" लोक-प्रशासन  
में वर्गधारियों की योग्य तथा दक्ष होना चाहिए और वर्गधारियों की प्राप्त करने  
लिए 'लोक सेवा आयोग' (Public Service Commission) का गठन होता है।  
प्रजातन्त्र में लोक-प्रशासन का महत्त्व और भी बढ़ जाता है। वाल्डो का मत है कि  
"लोक-प्रशासन में समान व्यवहार काय तथा दायित्व का भाव होता है।  
लोक-प्रशासन में विलीय स्थिरता रहती है तथा सावधानी का पुट अधिक जाना  
है। ये सब धाने व्यक्तित्व प्रशासन में नहीं होती। अतः लोक-प्रशासन व्यक्तित्व  
प्रशासन से श्रेष्ठ होता है।

उपर्युक्त तर्क जो लोक-प्रशासन के पक्ष में प्रस्तुत किय गये हैं, उनका अभिप्राय  
यह नहीं है कि लोक-प्रशासन में कोई दोष नहीं है और वह केवल जनता के वल्याण  
में वृद्धि करने के कार्य सम्पन्न करता है। उक्त तर्कों को देने का उद्देश्य केवल उन  
भ्रान्तियों का निराकरण करना है जिम पर जन-साधारण की यह भावना बन गई  
है कि व्यक्तित्व प्रशासन लोक-प्रशासन से अधिक दक्ष तथा निपुण है। वाल्डो ने  
लोक-प्रशासन के समक्ष यह बहुत बड़ी समस्या है कि वह किस प्रकार प्रशासकीय  
निपुणता में वृद्धि करे। यह समस्या इसलिए जटिल है कि लोक-प्रशासन का सम्बन्ध  
राज्य की समूची विषम परिस्थितियों के साथ है। इस समस्या का समाधान करना  
अत्यन्त आवश्यक है और प्रत्येक राज्य इस समस्या को सुलझाने में आग्रह रखे।

### लोक प्रशासन की प्रकृति

#### (The Nature of Public Administration)

लोक-प्रशासन का अर्थ तथा उसका व्यक्तित्व प्रशासन से भेद समझने के  
पश्चात् हमारे सामने एक और महत्त्वपूर्ण प्रश्न आता है कि लोक-प्रशासन की प्रकृति

1. "The State lives in a glass house, we see what it tries to do, and all its failures, partial or total are made the most of. But private enterprise is sheltered under good opaque, bricks and mortar"
2. "If our civilization fails, it will be mainly because of a breakdown of administration."

26

ज्ञान की शाखा की प्रकृति के विषय में अध्ययनकर्ताओं में विज्ञान का क्या है। प्राथमिक वैज्ञानिक युग में, जहाँ मनुष्य अज्ञान पर पहुँचने प्रकृति प्रकृति बनता जा रहा है, यह स्वाभाविक है कि प्रत्येक अध्ययन कार्य बनता है विज्ञान सिद्ध करने का दावा करें। यह समझा साह-प्रमाणन के जन-न्याय की बात नहीं, प्रकृति समझ सामाजिक शास्त्रों के बारे में यह प्रश्न कि साह-प्रमाणन की प्रकृति क्या है। अधिकांश विद्वानों का मत है कि सामाजिक शास्त्र प्राथमिक साह-प्रमाणन की प्रकृति के समान ही सौर-प्रमाणन भी एक विज्ञान है। कहना, साह-प्रमाणन के प्रायोगिक भी बहुत है जो यह कहते हैं कि सौर-प्रमाणन प्रमाणन नहीं है। वे प्रायोगिक न केवल प्रमाणन करने हैं। कई विद्वान सौर-प्रमाणन को प्रमाणन मानते हैं।

सौर-प्रमाणन राज्य के माध्यम से प्राप्त होने वाले प्रमाण का विज्ञान है कहा है। इसका अर्थ यह है कि सौर-प्रमाणन में विज्ञान क्या क्या दोनों पक्षों का समावेश है—वस्तु-वस्तु क्या है, क्या सौर-प्रमाणन विज्ञान है, अथवा क्या या यह दोनों है। इस प्रश्न का उत्तर देने के पूर्व 'विज्ञान' शब्द के अर्थ का समझ लेना आवश्यक है।

विज्ञान का अर्थ

(Meaning of Science) :

विज्ञान का अर्थ ज्ञान होता है। परन्तु 'विज्ञान' सामान्यतः गणितीय, व्यापक शास्त्र, भौतिक शास्त्र जैसे प्राथमिक भौतिक विज्ञानों के लिए प्रयुक्त होता है। अतः जन-साधारण की भाषा में इसका अर्थ उम्र ज्ञान में समाया जाता है जो प्रत्येक दशा में दीर्घ तथा मध्य प्रमाणित हो। कहीं नियमित के विज्ञान की परिभाषा करने हेतु कहा है कि, 'ज्यादा की वर्गीकरण, उनके कम और प्राथमिक महत्व की मान्यता ही विज्ञान का कार्य है। इस प्रकार विज्ञान के नियम निश्चित होते हैं, उनके निष्कर्ष निश्चित होते हैं। इस प्रकार के विज्ञानों का अध्ययन अनुसंधान, परीक्षण, प्रयोग, वर्गीकरण, सह-महत्व आदि पर आधारित होता है। अतः निश्चित, नियम और सिद्धान्त इन विज्ञानों के महा हथ में होते हैं और इनमें की जाने वाली भविष्यवाणियाँ सदा ही होती हैं। इन आधारों पर सौर-प्रमाणन सहित कोई भी सामाजिक शास्त्र विज्ञान नहीं कहना सही। यह विज्ञान का संयुक्त अर्थ है। इसीलिए सामाजिकशास्त्री विज्ञान को उसके संयुक्त अर्थ में लेकर उसके व्यापक अर्थों में समझने का प्रयत्न करते हैं। व्यापक अर्थ में विज्ञान का अर्थ है, 'क्रम-बद्ध ज्ञान' (Systematic knowledge)। सामाजिक शास्त्रों के विद्वानों के अनुसार कोई शिष्ट विज्ञान है या नहीं, इस बात पर निर्भर करना है कि उसका अध्ययन क्रमबद्ध है या नहीं। यही यह स्पष्ट कर देना भी उचित होगा कि भौतिक विज्ञानों के द्वारा की गई भविष्यवाणियाँ भी सदा ही सही होती हैं। इस सम्बन्ध में अनेक विज्ञान का

उदाहरण प्रस्तुत किया जा सकता है जिसकी सीमायें सम्बन्धी भविष्यवाणियाँ बहुत सत्य नहीं होती। परन्तु इसका अर्थ नहीं कि अनु-विज्ञान, विज्ञान नहीं है। यहाँ यह कहा जाना उचित होगा कि जहाँ तक निश्चयात्मकता का प्रश्न है, सामाजिक विज्ञानों एवं भौतिक विज्ञानों में अन्तर केवल मात्रा का है, गुण का नहीं।

लोक-प्रशासन एक विज्ञान के रूप में  
(Public Administration as Science)

विज्ञान का गुरुचित्त एवं व्यापक अर्थ समझने के पश्चात् यह निश्चयपूर्वक कहा जा सकता है कि सामाजिक शास्त्रों का अध्ययन क्रमवद्ध रूप में किया जाता है। प्रत्यक्ष इस दृष्टिकोण से उन्हें विज्ञान की श्रेणी में ही रखा समझना चाहिए। लोक-प्रशासन में भी क्रमवद्ध रूप में वैज्ञानिक पद्धति के आधार पर अध्ययन किया जाता है। यद्यपि लोक-प्रशासन का क्रमवद्ध अध्ययन वर्तमान युग की देन है फिर भी इसे विज्ञान की मजा दी जा सकती है क्योंकि भौतिक विज्ञानों की भाँति उसके भी अपने निश्चित नियम हैं। उदाहरणार्थ यह कहा जा सकता है कि विशिष्टीकरण (Specialisation) में प्रशासकीय कुशलता में वृद्धि होती है अथवा प्रशासकीय कर्मचारियों को पद-सोपान के सिद्धान्त (Principles of Hierarchy) के आधार पर संगठित करने में प्रशासन में कुशलता को लाया जा सकता है। कुछ विद्वानों का यह कहना है कि लोक-प्रशासन के अध्ययन में पूर्ण निश्चयता एवं यथार्थता नहीं पाई जाती और इस अभाव के कारण वह विज्ञान की श्रेणी में नहीं आ सकता। जबकि वस्तु-स्थिति यह है कि अध्ययन की निश्चितता (Exactness) व पूर्णता तो भौतिक विज्ञान में भी नहीं पाई जाती और अध्ययन की पूर्णता या अपूर्णता विज्ञान की बगोटी नहीं है। वास्तविकता तो यह है कि अध्ययन की वैज्ञानिकता इस बात पर निर्भर करती है कि वह अध्ययन किस सीमा तक वैज्ञानिक प्रणालियों का प्रयोग कर सकता है, न कि इस बात पर कि उसमें कितनी यथार्थता अथवा निश्चितता है। जिस विषय के अध्ययन में वैज्ञानिक प्रणालियों का प्रयोग किया जाता सम्भव हो, उसे विज्ञान कहा जा सकता है।

सामाजिक विज्ञानों में निश्चितता एवं पूर्णता नहीं होने का एक मुख्य कारण यह है कि उनका अध्ययन-विषय (Subject matter) मानव और उसमें सम्बन्धित मनुष्य है, जो परिवर्तनशील है। अतः कोई नियम सभी मनुष्यों पर कठोरता के साथ लागू नहीं हो सकता, जिस कठोरता के साथ भौतिक विज्ञानों में होता है, क्योंकि उनका विषय-वस्तु पदार्थ है, जो अपरिवर्तनशील है। इसका अर्थ यह नहीं है कि मनुष्यों के स्वभाव में परिवर्तनता के कारण उनका अध्ययन नहीं किया जा सकता। वास्तव में मानव-स्वभाव के बारे में भी मोटे तौर पर कुछ निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। ये निष्कर्ष भौतिक विज्ञानों के सूत्रों की भाँति शत-प्रतिशत तो सही नहीं हो सकते, तथापि सम्भावनाओं के रूप में वे बहुत उपयोगी सिद्ध हो सकते हैं।



मोक्ष-प्रशामन को विज्ञान निम्न तीन तर्कों के आधार पर विज्ञान मानते हैं —

(1) कुछ विज्ञान इस बात को मानते हैं कि भले ही मोक्ष-प्रशामन के विज्ञान को वर्तमान स्थिति में उसे विज्ञान न कहा जा सके परन्तु कालान्तर में वह विज्ञान का रूप धारण ले लेगा। वर्तमान में मोक्ष-प्रशामन का अध्ययन उसके स्वरूप का सुगमठित विचारों का एक ढाँचा प्रस्तुत करता है और यह माना जा करके अध्ययन तथा विरलेपण का आधार बन सकता है और जब यह अध्ययन व विरलेपण एक निश्चित सीमा तक पहुँच जायेगा तो वह भी अन्य सामाजिक विज्ञानों की भाँति एक संगठित विज्ञान के रूप में हमारे सामने होगा। एल० उर्विक (L. Urwick) ने इस विचार का समर्थन करते हुए कहा है कि, "इस समय मोक्ष-प्रशामन के विद्यार्थी को एक ऐसे क्षेत्र में कार्य करना है जहाँ घने व अज्ञात क्षेत्र हैं, तथा जिसका अधिकांश क्षेत्र अभी तक अन्वेषण पड़ा है। इस समय वह वेबन यह कर सकता है कि विचारों का एक ढाँचा सुझा दे तथा मिटाना एक विचारों का ऐसा प्रवन्ध कर दे जो दूसरों को उनके स्वयं के अनुभवों के आधार पर संवाद (Synthesis) का प्रयोग प्राप्त हो सके। अन्त में प्रशामन का एक विज्ञान सम्भव हो जायगा।" एफ० डब्ल्यू० टेलर (F. W. Taylor) का भी यही विचार था कि नये प्रयत्न का सर्व प्रथम लक्ष्य यह है कि वह समुच्चय के कार्य के प्रत्येक तत्त्व के लिए एक विज्ञान का विकास करे जो कि पुरानी पद्धति का स्थान ले सके।

(2) कुछ ऐसे विचारक हैं जो यह मानते हैं कि मोक्ष-प्रशामन अपने वर्तमान स्वरूप में एक विज्ञान ही है। अन्य सामाजिक विज्ञानों की भाँति मोक्ष-प्रशामन के अध्ययन का क्षेत्र निश्चित कर लिया गया है और ऐसे सैद्धांतिक तथा तथ्यों का भारी मात्रा में सहज कर लिया गया है जिन पर वैज्ञानिक अध्ययन पद्धतियों का प्रयोग किया जा रहा है। एफ० बरसन जो इस मत के समर्थक हैं, उनका विचार है कि 'मोक्ष-प्रशामन व्यक्तिगत प्रशामन, व्यवसाय एवं नीति में भिन्नता रखता है। मोक्ष-प्रशामन का अध्ययन केवल वैज्ञानिक विधियों के आधार पर ही किया जा सकता है।

(3) मोक्ष-प्रशामन के कुछ विज्ञान इस बात का दावा करते हैं कि इन विषय में यथार्थता तथा निश्चितता का कुछ सीमा तक समावेश हो चुका है। उनका कहना है कि मोक्ष-प्रशामन के निष्कर्ष भले ही प्रशामन को यह न बता सकें कि उसे क्या निर्णय लेना चाहिए, परन्तु उन्होंने इनकी सुनिश्चितता धारण प्राप्त कर ली है कि वे उसे तृट्पूण मार्ग प्रदान करने में सक्षम कर सकते हैं। चार्ल्स ए० बोपर्ड का कथन है कि, "मोक्ष-प्रशामन ने ऐसे नियमों तथा स्वयं-मिद (Self-made) सूत्रों का विकास कर लिया है और उनके अनुभव के आधार पर यह कहा जा सकता है कि ये सामाजिक व्यवस्था में चर्चित हो रहे हैं तथा उनके सहारे कुछ भविष्यवाणियों की जा सकती है।" हम व्यावहारिक जगत में प्रायः यह देखते हैं कि प्रशामकी विशेषज्ञ घने प्रशामकीय समस्याओं के बारे में भविष्यवाणियाँ करते रहते हैं और

प्रायः वे अन्य मिश्र हो जाती हैं। बजट, लेखा, नागरिक सेवा आदि विषया पर कुछ सिद्धान्त तथा नियम बना दिये गये हैं। जब कभी इन सिद्धान्तों की अवहेलना की जाती है तो अव्यवस्था फैल सकती है। प्रो० हर्बर्ट ए० साइमन ने 'प्रशासकीय व्यवहार' (Administrative Behaviour, 1947) नामक अपनी पुस्तक में कुछ प्रशासकीय सिद्धान्तों का वर्णन किया है जिसमें आचार्य पर प्रशासकीय व्यवहार के सम्बन्ध में पूर्वस्थापना एवं भविष्यवाणी की जा सके। ये सिद्धान्त प्रशासन की कार्य-विधि को सरल करने में प्रशासकीय विशेषज्ञता का पथ-प्रदर्शन करते हैं। उनके मुख्य सिद्धान्त निम्न हैं—

(1) व्यक्तियों के बीच कार्यों के विशेषीकरण (Specialization) के द्वारा प्रशासकीय कार्य-कुशलता एवं निपुणता बढ़ जाती है।

(2) किसी एक वर्ग के सदस्यों को नत्ता के निर्धारित पद-सोपान (Hierarchy) में क्रमबद्ध करके प्रशासकीय निपुणता बढ़ाई जा सकती है।

(3) पद-सोपान के किसी भी स्तर पर नियन्त्रण के क्षेत्र को कुछ सीमित करने पर प्रशासकीय निपुणता बढ़ सकती है।

(4) नियन्त्रण करने की दृष्टि में, उद्देश्य, प्रक्रिया सेवा किये जाने वाले व्यक्ति अथवा स्थान के अनुसार वर्तमानियों के वर्ग बनाने में प्रशासकीय निपुणता बढ़ जाती है।

परन्तु ये सिद्धान्त दुर्भाग्य के साथ लागू नहीं किये जा सकते फिर भी इनकी उपयोगिता के बारे में कोई संदेह नहीं किया जा सकता। फिल्लर (Filler) का कथन यहाँ उल्लेखनीय है कि "लोक-प्रशासन के विशेषज्ञों ने उन समस्याओं के समाधान के बारे में पर्याप्त मतैक्य प्राप्त कर लिया है जो कि सम्पन्न की जाने वाली प्रत्येक प्रकार की प्रिया अथवा सेवा में सम्पन्न होती है। यदि समस्याओं के समाधान के तरीकों के बारे में सिद्धान्तों की काफी मात्रा में मतैक्य पाया जाता ही विज्ञान का लक्ष्य है तो लोक-प्रशासन का यह अधिकार है कि वह विज्ञान होने का दावा कर सके।"

साइमन तथा उनके सहयोगियों का विचार है कि प्रशासन विज्ञान के विषय में लोगों की भ्रमपूर्ण धारणाएँ हैं। इस विज्ञान का सम्बन्ध सम्भवतः दो चीजों में है। प्रथम यह सम्झना कि लगभग में लोग किस प्रकार व्यवहार करते हैं। दूसरे यह कि प्रशासन या संचालन अन्तरी प्रकार में करने के लिए कौन से व्यावहारिक बातें हैं। जर्म-जर्म प्रशासकीय ज्ञान बढ़ता जायगा, जर्म-जर्म वह सम्भव होता जायगा कि

1. "Public Administration had developed a body of rules and axioms which experience has demonstrated to be applicable to concrete practice and to working out approximately of forecast."

प्रशासन के मार्ग-दर्शन के लिए निश्चित नियम बनाए जा सकें। इस सम्बन्ध में यह सुझाव दिया जाता है कि जिस प्रकार शारीरिक निर्माणों का स्किटिंग रखा जाता है, उसी प्रकार प्रशासनिक निर्माणों का भी स्किटिंग रखा जाना चाहिए जिससे कि भविष्य में वे मार्ग-दर्शक बन सकें।

घर में, उपर्युक्त अध्ययन के आधार पर सोच-प्रशासन न तो प्राकृतिक विज्ञानों की भाँति यथासं प्रयोग निश्चित विज्ञान है, प्रयोग न भविष्य में ही उसके पैदा बन जाने की कोई सम्भावना है। यह बात बचन सार-प्रशासन के बारे में ही सत्य नहीं है, यद्यपि सभी सामाजिक विज्ञान इसी धर्मी में पाने हैं। लेकिन सामाजिक व्यवहार में सामाजिक अध्ययनों के लिए 'विज्ञान' शब्द का प्रयोग किया जाता है, जब सोच-प्रशासन का भी विज्ञान मानना कोई गलत नहीं है। घासी है भविष्य में शाय (Re-arch) के कल्पक सार-प्रशासन की अतिरिक्तता सम्मान है। जाय तथा चिन्तन व कल्पक सार-प्रशासन के विज्ञानों की इस बात की उम्मीद कम हो जाय कि वे यथासं प्रयोग निश्चित हैं। जब यह बात सत्यता में स्पष्ट हो जायगी कि प्राकृतिक प्रयोग सामाजिक विज्ञानों में मौलिक भेद नहीं है, उनमें केवल मात्रा का अन्तर है।

सोच प्रशासन क्या है एवं कैसे

(Public Administration as an Art)

सोच प्रशासन को कुछ विज्ञान कहा मानने हैं। लेकिन वास्तव में इसका विषय क्या है या नहीं, इस प्रश्न का उत्तर देने के पूर्व हमें क्या का कार्य समझ लेना आवश्यक है। शब्दों में जिस कौशल या कृति के कारण किसी व्यक्ति में उत्प्रेरणा प्रेरित हुई है, उसे 'कला' की मूल्य दी जाती है। दूसरे शब्दों में कला का अर्थ है—“ज्ञान को व्यवहार में लाना”। इस ज्ञान कल्पना सोच में उत्तर का क्रियात्मक रूप में प्रकट होता है, जो वह कला कहलाता है। जब तक ज्ञान को व्यावहारिक रूप में परिणत नहीं किया जाता, तब तक उसका कोई धर्म नहीं होता। ई० एन० ग्लैड्डन (E. N. Gladden) का मत है कि, “कला मानव की योग्यता में सम्मिलित ज्ञान है, जिसमें व्यावहारिक तरीका पर विशेष धन दिया जाता है।” शब्दार्थ ज्ञान विज्ञान (Heckel) कला की प्रथम धन की दृष्टि में एक सत्य मानता था। दूसरे शब्दों में यह मानव-धन में, उद्यम का वह विकास या भावों की धन करने का एक माध्यम मात्र है। कोई कार्य जिस रूप में किया जाए, यह कला का विषय है। इसमें कोई संदेह नहीं कि सोच प्रशासन एक कला है। जिस प्रकार एक भित्तिरार घरने भित्त का मुख्य घरने मस्तिष्क प्रयोग प्रयोगों की महायत्ना में करता है उसी प्रकार एक प्रशासक या कर्मचारी अपने विचारों का कार्य प्रवर्धन प्रवर्धन कार्य अपने मस्तिष्क प्रयोग ज्ञान मायनों द्वारा पूरा करता है। एक अच्छा प्रशासक यही माने है जो दूसरों व्यक्तिों के निर्देश दे सकता है, उनका प्रोत्साहन कर

दवाई में शक्ति सम्बन्धों से भी है। स्वयं सूधर मुलिक ने कहा था कि तबनीको पर स्थित 1930 तथा 1940 का लोक प्रशासन 1960 में सफल नहीं हो सकता। उन्होंने कहा, "कुछ लोग यह सोच सकते हैं कि नगरी में हमारी सबसे बड़ी आवश्यकता पानी, घरवा नालियो या चौड़ी सड़को या अविब स्कुलो या गृह-निर्माण की है। मोलिव रूप में ये गलत हैं। वस्तुतः जिन चीजों की आवश्यकता है वे हैं मस्तिष्क, चरित्र-निर्माण, संगठन और नेतृत्व। वास्तव में यह बात उपयुक्त है। जहाँ मस्तिष्क, चरित्र, संगठन और नेतृत्व नहीं है या उनकी कमी है तो कोई भी कार्य ठीक प्रकार में नहीं होगा। सभी आवश्यकताओं की पूर्ति इन तत्वों के उपस्थित होने में हो सकती है।

इस प्रकार आधुनिक युग में प्रशासन की क्रियाओं को ध्यान में रखा जाय तो पोस्टवॉर का दृष्टिकोण अपर्याप्त दृष्टिगत होगा।

वास्तव में लोक-प्रशासन की क्रियाओं का क्षेत्र कितना हो, इस बात पर निर्भर करेगा कि लोग सरकार में क्या आशा करें कि सरकार का कार्य शान्ति तथा व्यवस्था को बनाये रखना तथा कानूनों को लागू करना है तो लोक प्रशासन के कार्य इसके अनुरूप होंगे अर्थात् कम होंगे। इसके विपरीत यदि लोग सरकार से यह आशा करें कि यह उनके स्थाई कल्याण में वृद्धि करेगी, जन्म से लेकर मृत्युपर्यन्त सामाजिक सुरक्षा की गारन्टी देगी और अच्छे रहन-सहन के स्तर का आवासन देगी आदि-आदि तो लोक प्रशासन की क्रियाओं का क्षेत्र अपेक्षाकृत विस्तृत होगा। इस प्रकार जैसे-जैसे राज्य के कार्यों में वृद्धि होगी, लोक प्रशासन के कार्य में स्वयं ही वृद्धि होगी। आज राज्य के लोक-कल्याणकारी बन जाने में लोक-प्रशासन के कार्य इतने बढ़ गये हैं कि उनकी सूची बनाना बठिन है। मनुष्य के जन्म से लेकर उसकी मृत्युपर्यन्त लोक प्रशासन की क्रियाएँ दृष्टिगत होनी हैं।

### लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन

#### (Public and Private Administration)

प्रशासन के दो रूप होते हैं, लोक प्रशासन एवं व्यक्तिगत प्रशासन। इसे सरकारी तथा गैर-सरकारी प्रशासन की शब्दा भी दी जाती है। लोक प्रशासन एवं व्यक्तिगत प्रशासन जैसा कि उसके नाम में प्रकट होना है, पृथक्-पृथक् लोक-कार्यों एवं व्यक्तिगत कार्यों में सम्बन्ध रखते हैं। 'लोक' का अर्थ जनता से होता है, अतएव किसी ऐसी समस्या के प्रशासन को, जिसका सम्बन्ध देश अथवा राज्य की सम्पूर्ण जनता से होता है, लोक प्रशासन कहते हैं। इस प्रकार की सस्था सरकार ही हो सकती है। सरकार के प्रशासकीय विभाग के कार्य राज्य की सम्पूर्ण जनता पर प्रभाव डालते हैं। जैसे, आन्तरिक व्यवस्था के लिए पुलिस का प्रबन्ध, विदेशी आक्रमण में सुरक्षा के लिए सेना का प्रबन्ध, अस्पताल, यातायात के साधनों का प्रबन्ध, मार्गजनित निर्माण के कार्य, नहर, नलकूपों की व्यवस्था तथा रेल, तार,

डाक की व्यवस्था आदि सार्वजनिक उपयोगी ऐसे कार्य हैं। इन कार्यों को करने समय सरकार या उद्देश्य सार्वजनिक सेवा होता है। सरकार नाम की दृष्टि में इन कार्यों को सम्पादित नहीं करती। इसके विपरीत, व्यक्तिगत प्रशासन या सम्बन्ध कुछ ही लोगों में होता है जो उनके साथ जुड़े होते हैं। जैसे किमी व्यापारिक सम्बन्ध का प्रशासन उस मन्थन के साधनदार एवं कर्मचारियों में ही सम्पन्न होता है, यद्यपि ऐसी मन्थन के कार्यों का प्रचार सप्रत्यक्ष रूप में जनता पर पड़ता है तथापि इन मन्थनों के प्रशासन द्वारा आर्थिक लाभ या हानि जो इन मन्थन या मन्थनों को होती है उसके जनता का कोई भी सम्बन्ध नहीं होता। जैसे विद्यालय का प्रबन्ध, असीमक मुस्लिम विश्वविद्यालय का मन्थन, मोगिएन्ट सम्पत्ती का मन्थन, एलेक्ट्रिक फैक्ट्रीज वस्तु का प्रबन्ध तथा मुद्रण वस्तु की व्यवस्था व्यक्तिगत या गैर-सरकारी प्रशासन के उदाहरण हैं। इन उद्योगों या मन्थनों का मध्य व्यक्तिगत लाभ सम्बन्ध है। प्रत्येक गैर-सरकारी मन्थन के प्रशासन का तरीका भिन्न होता है तथा उनके कानून व कार्य भी भिन्न होते हैं। विभिन्न दशावा होने हुए भी कई ऐसी बातें हैं जो लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में एक ही दृष्टि को मिलती हैं।

जो कुछ विभिन्नताएँ दोनों प्रकार के प्रशासन में देखने को मिलती हैं वे 'प्रकार' की न होकर 'मात्रा' की अभिव्यक्ति होती हैं। दोनों के बीच प्रशासनिक प्रणाली एक है परन्तु दोनों के मण्डलाकार तरीकों में अन्तर के कारण अनेक छोटे-बड़े भेद उत्पन्न हो जाते हैं। जैसे दोनों प्रकार के प्रशासनों में कार्य-प्रणाली तथा तकनीकें एक समान होती हैं और दोनों प्रकार के प्रशासन के बीच कोई स्पष्ट विभाजन-रेखा खींचना बहुत कठिन है। कुछ विद्वानों का कथन है कि सभी प्रकार के प्रशासन का स्वरूप एक ही होता है और सभी आधारभूत विशेषताएँ एक जैसी हैं। अतः प्रशासन में भेद करना बुद्धिमत्ता का नहीं है। इस दृष्टिकोण के समर्थकों में हेनरी फोयल (Henri Fayol), ए.पी. फोलेर (A. P. Folger) तथा एल. उरविच (L. Urwick) के नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। हेनरी फोयल के अनुसार "अब हमारे सामने कई प्रशासनिक विज्ञान नहीं हैं उन्हीं केवल एक ही है जिस नाम तथा निम्नी दोनों ही प्रशासनों के लिए समान रूप में अनिवार्यता लागू किया जा सकता है।" प्रशासकीय विज्ञान के अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन के द्वितीय अधिवेशन में भाग लेते हुए फोयल ने कहा था कि "प्रशासन" शब्द को जो मैंने सर्व दिया है उसमें प्रशासकीय विज्ञान का क्षेत्र पर्याप्त रूप में विस्तृत हो जाता है। उसमें न केवल लोक-

1. "We are no longer confronted with several administrative sciences, but with one which can be applied equally well to public and private affairs."

सेवाएँ सम्मिलित हैं किन्तु उसमें हर प्रकार के, हर विस्म के और प्रत्येक उद्देश्य को पूरा करने वाले धन्ये भी शामिल हैं। सभी प्रकार के प्रशासनो को योजना, संगठन, आदेश, समन्वय एवं नियन्त्रण की आवश्यकता होती है तथा ठीक प्रकार से अपने कार्य को चलाने के लिए सभी को एक से सामान्य सिद्धान्तों का पालन करना होता है।<sup>1</sup>

उपर्युक्त विवरण में यह स्पष्ट हो जाता है कि लोक-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में समानता तथा सममानता दोनों ही पाई जाती है जिसका अध्ययन हम नीचे देखेंगे।

लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में समानता

(Similarities between Public and Private Administration) .

(1) दोनों प्रकार के प्रशासनो में एक ही प्रकार की योग्यताओं की आवश्यकता पड़ती है तथा दोनों में कार्य का स्वरूप भी एक बड़ी सीमा तक एक सा होता है। हम कथन की सत्यता का अनुमान हम इस बात से लगा सकते हैं कि दोनों प्रकार के प्रशासनो के कर्मचारी अपने पदों को एक-दूसरे से प्रभुत्व बदला करते हैं। हमारे यहाँ साधारणतया यह देखा जाता है कि अवकाश-प्राप्त सरकारी कर्मचारियों व्यापारिक और औद्योगिक मस्याओं में नौकरी पा जाते हैं। यही नहीं, जब भारत स्वतन्त्र हुआ और समस्त अंग्रेजी प्रशासनिक भारत छोड़कर अपने स्वदेश चले गये तो यहाँ पर अधिकारियों का भारी अभाव हो गया था, परिणामस्वरूप 1949-50 में भारत सरकार ने उद्योगों तथा व्यक्तिगत मस्याओं में काम करने वाले अधिकारियों को आवेदन भेजने का निमन्त्रण दिया। इसी प्रकार इंग्लैण्ड में जब कोयला, तैल, विद्युत और यातायात के साधनों का राष्ट्रीयकरण हुआ तो उस समय उसमें कार्य करने वाले अधिकांश व्यक्तियों को सरकारी सेवा में ले लिया गया। इन दृष्टान्तों में यह स्पष्ट हो जाता है कि लोक प्रशासन व व्यक्तिगत प्रशासन में बहुत अधिक अन्तर नहीं है।

(2) दोनों प्रकार के प्रशासन में समान प्रकार की पद्धतियों का उपयोग किया जाता है। व्यापारिक मस्याओं में जिन पद्धतियों का अनुसरण किया जाता

1. "The meaning which I have given to the word 'administration' broadens considerably the field of administrative science. It embraces not only the public service, but enterprises of every size and description of every form and every purpose. All undertakings require planning, organization, command, co-ordination and control, and in order to function properly, all must observe the same general principles."

हैं उनका प्रभाव लोक प्रशासन की पद्धतियों पर भी आज पड़ने लगा है। सार्वजनिक निगमों (Public Corporations) के पीछे जो मुख्य विचारधारा कार्य कर रही है वह यह है कि सरकारी प्रशासन में उन विशेषताओं को अधिक से अधिक स्थान दिया जाये जिसमें व्यक्तिगत प्रशासन लाभ प्राप्त करता है। दूसरे शब्दों में लोक प्रशासन भी व्यावसायिक और व्यक्तिगत मस्याओं से पाये जाने वाले अनुभवों से लाभान्वित होना चाहता है। यह बात सत्य है कि लोक प्रशासन पर व्यापारिक एवं औद्योगिक संगठनों का प्रभाव पड़ा है, यहाँ यह भी गृहीत है कि लोक प्रशासन के अनुभवों से व्यक्तिगत प्रशासनकीय मस्याएँ लाभान्वित हुई हैं। उदाहरण के लिए अपने बर्तनकारियों को सुविधाएँ प्रदान करने का कार्य आज सरकारी नौकरियों में ही नहीं होता अपितु व्यक्तिगत मस्याएँ भी अपने बर्तनकारियों को मनुष्य के लिए अपने प्रचार के सुविधाओं की व्यवस्था करती है। इस सम्बन्ध में बुमारी फील्ड आदि लेखकों ने कहा है कि, "व्यावसायिक एवं औद्योगिक प्रशासन में सबसे बड़ा गुण यह रहा है कि वह हमारे युग की परिवर्तनशील गति के साथ अनुकूलन करने की दिशा में बहुत जागरूक रहा है, तथा लोक-प्रशासन के लिए यह सम्भव नहीं है कि वह प्रशासनकीय बीमार का उच्च स्तर बनाये रखने की दृष्टि से प्रबन्ध की नई तकनीकों की गोज में इन क्षत्रों में होने वाले प्रयोग की उपेक्षा कर सके।"

(3) बहुत ही प्रमुखकीय तकनीकें दोनों प्रशासन में समान पाई जाती हैं। हिमाय-रिनाय रखना, नम्बीकरण इत्यादि कुछ ऐसी बातें हैं जो लोक तथा व्यक्तिगत प्रशासन में विस्तृत एवं जैसी ही दिगार्द पड़ती हैं और यही कारण है कि रिटायर हो जाने के बाद अपने सरकारी प्रशासनक व्यक्तिगत प्रशासन में नौकरी पा जाते हैं तथा बड़े व्यक्तिगत प्रशासन के अधिकारी सरकारी कार्यालयों में प्रशासकों के रूप में नियुक्त किये जाते हैं। प्रशासकों की योग्यताओं तथा क्षमताओं में भी अनेक समान लक्ष्य होते हैं जो दोनों प्रकार के प्रशासकों के लिए अनिवार्य हैं। बड़े पैमाने के व्यक्तिगत प्रशासनों जैसे, बर्मासीन, हिन्दुस्तान निबर, मोदरेज, रिडया मस्यान आदि में सरकारी प्रशासन के ही समान नभटन पाया जाता है।

(4) दोनों ही प्रकार के प्रशासनों का लक्ष्य विकास और उन्नति है। प्रगति और विकास का सिद्धान्त दोनों ही प्रशासनों के लिए समान रूप से प्रावश्यक है। प्रायुक्तिक युग में यह कहना सत्य होगा कि व्यक्तिगत प्रशासन केवल लाभ के लक्ष्य द्वारा ही मचालित होता है। इसका लक्ष्य भी लोगों की सेवा करना होता है। कोई भी व्यवसाय अधिक दिनों तक नहीं चल सकता यदि वह अपना लक्ष्य दूसरों की भलाई का न बना ले।

अतः यह स्पष्ट है कि लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में अत्यधिक समानता है।

लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में असमानता :

(Difference between Public and Private Administration)

दोनों प्रशासनो में अत्यधिक समानता होने हुए भी अनेक भेद पाये जाते हैं। लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में भेदों का समर्थन करने वाले विद्वानों में एप्लिबी (Appelby) का नाम शीर्ष स्थान पर लिया जाता है। इस सम्बन्ध में उन्होंने अपना मत व्यक्त करते हुए कहा है कि व्यापक अर्थ में सरकारी कार्यों व गतिविधियों के क्रम में क्रम तीन ऐसे पुरुष पद्धत हैं जो सरकार तथा अन्य सभी मस्याओं व विषयों (व गैर-सरकारी प्रशासन) के बीच विभिन्नता प्रकट करते हैं। वे पद्धत हैं—क्षेत्र प्रभाव व विचार का विस्तार जनता के प्रति उत्तरदायित्व राजनैतिक प्रवृत्ति। 'लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में निम्न भेद किये जा सकते हैं—

(1) लोक प्रशासन एवं व्यक्तिगत प्रशासन जैसा कि उनके नाम में प्रकट होता है पृथक्-पृथक् लोक कार्यों एवं व्यक्तिगत कार्यों से सम्बन्ध रखते हैं। 'लोक' का अर्थ जनता से है। अतएव किसी ऐसी मस्या के प्रशासन को जिसका सम्बन्ध देश अथवा राज्य की सम्पूर्ण जनता से होता है, लोक प्रशासन कहना है। इसके विपरीत व्यक्तिगत प्रशासन छोटे से व्यक्तियों से सम्बन्ध रखता है। जैसे किसी व्यापारिक मस्या का प्रशासन उस मस्या के साझेदार एवं कर्मचारियों से ही सम्बन्धित होता है। यद्यपि ऐसी मस्या के कार्यों का प्रभाव अप्रत्यक्ष रूप से जनता पर पड़ता है तथापि इस मस्या के प्रशासन द्वारा आर्थिक लाभ व हानि मस्या को होती है, उससे जनता का कोई सम्बन्ध नहीं होता। अतः यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन एवं व्यक्तिगत प्रशासन के उद्देश्यों में मौलिक अन्तर होता है। लोक प्रशासन का एकमात्र उद्देश्य लोकहित है जबकि व्यक्तिगत प्रशासन का उद्देश्य निजी होता है।

(2) लोक प्रशासन और व्यक्तिगत प्रशासन में भेद इस आधार पर भी किया जाता है कि लोक प्रशासन का संगठन नौकरशाही (Bureaucratic) के आधार पर होता है जबकि व्यक्तिगत प्रशासन व्यापारिक या व्यावसायिक आधार पर संगठित होता है। इसका कारण यह है कि लोक प्रशासन का संचालन राज्य के कर्मचारियों के द्वारा होता है जिसकी नियुक्ति पर राजनैतिक प्रभाव की छाया होती है। परन्तु दूसरी ओर व्यक्तिगत प्रशासन में कर्मचारियों की नियुक्ति राजनैतिक प्रभाव से दूर होती है। उनकी नियुक्ति का आधार व्यापारिक नियुक्ता, योग्यता, एवं उनकी उपयोगिता होता है।

(3) लोक प्रशासन के कृत्यों का जनता पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है, अतएव लोक प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायी रहता है। उसको जनता के प्रति अपने सभी कार्यों की न्यायोचितता सिद्ध करनी पड़ती है। वह व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका द्वारा नियन्त्रित होता है। कोई भी अधिकारी मनमाने ढंग से कार्य



नहीं कर सकता क्योंकि उसके कार्यों को न्यायानुसंग में चुनौती दी जा सकती है। लोक प्रशासन में त्रुटि धा जाने पर या उसके कार्यों में जनता का प्रतिष्ठित होने पर जनता उस शासन के प्रति उदासीन हो जाती है। कभी-कभी उदासीनता इतनी बढ़ जाती है कि जनता शासन में परिवर्तन या शासन के प्रति विद्रोह करने के लिए प्रसन्न हो जाती है। इसके विपरीत, व्यक्तिगत प्रशासन में किसी प्रकार त्रुटि होने पर उसके कर्मचारी जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं होते बल्कि केवल उन व्यक्तियों के प्रति उत्तरदायी होते हैं जो मर्यादा से जुड़े हुए हैं। लेकिन यह बात उचित नहीं होगी कि व्यक्तिगत प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं होता। स्वयं व्यापारिक मर्यादाएं हमें यातना का भयानक प्रयत्न करती हैं कि उनके ग्राहक किसी प्रकार न अप्रसन्न न रहें।

(4) लोक प्रशासन के कार्य तथा परिचालन व्यक्तिगत प्रशासन के कार्यों की अपेक्षा सरल होते हैं। ऐतिहासिक दृष्टि से निम्नो के अनुसार, "लोक प्रशासन का वास्तविक हृदय वह धनियाही शक्ति है जो जनता के लिए की जाती है, जैसे पुलिस, पाग में रक्षा नाव-निर्माण, शिक्षा मनोरंजन, स्वच्छता, सामाजिक सुरक्षा, कृषि मजदूरी अनुसन्धान और राष्ट्रीय प्रतिष्ठा आदि। यही कारण है कि लोक प्रशासन का क्षेत्र इतना विस्तृत है, क्योंकि इन मर्यादों में से प्रत्येक विभिन्न आवश्यकताओं के कारण उत्पन्न होती है जो स्वयं प्राथमिक समाज में व्यक्तियों पर प्रथम प्रभाव डालती रहती हैं।

(5) लोक प्रशासन में कार्यों को करने के लिए आवश्यक अधिक होता है। उदाहरण के लिए, किसी विभाग में कोई सामान गरीबता है या उसके लिए टेंडर नियंत्रित करने, मर्यादाओं के अंतर्गत नियंत्रित करने, जिसमें भी मर्यादों के लिए समय सीमा की जायगी आदि। व्यक्तिगत प्रशासन में इस प्रकार की कठिनाई नहीं होती। यही कुछ बाजार में आवश्यकतानुसार सामान प्राप्त किया जा सकता है।

(6) कुछ लोगों ने लोक प्रशासन और व्यक्तिगत प्रशासन के भेद बताने का कहा है कि लोक प्रशासन का कार्य कर्मचारियों द्वारा चलाया जाता है। इन कर्मचारियों की निर्यात राजनीतिक प्रभावों से गंभीर नहीं होती। व्यक्तिगत मर्यादों में कर्मचारियों की निर्यात राजनीतिक प्रभावों से दूर रहती हैं। ऐसे इन मर्यादों का प्रशासन व्यापार के समान होता है। इन लोगों का तर्क है कि राजनीतिक प्रभावों के कारण लोक प्रशासन का कार्य बहुत ही धीरे-धीरे घटने लगता है। अर्थात् प्रशासनिक कार्य की दिशा में लोक प्रशासन के कार्य में बड़ी देर लगती है। लोक-प्रशासन की इन दिशाओं को घरेलू भाषा में रेड टेपिज्म (Red Tapeism) कहते हैं। रेड टेपिज्म का अर्थ है कि किसी विषय में सम्बन्धित कार्यवाही और पत्र-व्यवहार महीनों और कभी-कभी वर्षों तक मानवोन्मत्त बाली पार्श्वों में बन्द पड़े रहते हैं। और उन पर सभी विचार होता है जब कि विभागीय कर्मचारी उनको विभागों के उच्च पदाधिकारियों के सामने प्रस्तुत करें। कभी-कभी व्यक्तिगत विधनमयता होने या विरक्त

(11) सोव प्रशासन में राजनीतिक दलों (Political Parties) का प्रभाव रहता है। विभिन्न प्रकार की सरकारों में विभिन्न प्रकार की शासन व्यवस्था होती है। जो राजनीतिक दल सत्ता में होता है, उसी का विशेष प्रभाव प्रशासन पर पड़ता रहता है। प्रशासन उसी दल विशेष के निर्देशन पर चलता है। व्यवस्थापिका में जो भी राजनीतिक दल बहुमत में होता है। उसी दल की नीतिवादी सरकार की नीतियाँ बन जाती हैं। दल विशेष का जिस ही प्रशासन का उद्देश्य बन जाता है। साम्यवादी शासन (Communist Government) में साम्यवादी दल ही सरकार की नीति का निर्धारण करता है। वही व्यवस्थापिका नाम-मात्र की होती है। वही कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी न होकर दल की कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी होती है। जनता का जिस, दल विशेष का जिस ही माना जाता है। सर्व-साम्यवादी दल में सत्ता विभिन्न दलों में बँटवनी रहती है। सरकार की कर्मचारी जाह्न न बदले पर उनकी नीतिवादी दल के अनुसार परिवर्तित होती रहती हैं। हमारे विपरीत व्यक्तिगत प्रशासन में राजनीतिक दलों का प्रभाव रहता है। उनकी नीतियाँ पर सरकार के बदलने का बड़ा विशेष प्रभाव नहीं होता है।

(12) व्यक्तिगत प्रशासन के कर्मचारी लोक प्रशासन के कर्मचारियों की अपेक्षा अधिक शक्ति एवं परिश्रम के साथ कार्य करते हैं। लोक प्रशासन के कर्मचारियों की अपेक्षा उनकी कार्य-क्षमता की अधिक होती है। इस सम्बन्ध में व्यक्तिगत प्रशासन के सम्बन्ध एक बड़ी ही उपहासजनक बात कहने है— एक बार किसी सरकार की कर्मचारी के सम्बन्ध का अध्ययन किया गया। अध्ययन समाप्त होने पर-सर्व व्यक्तिगत दिमाग का अध्ययन करना भूल गया। वह मर पर ही गया रहा। उसने मर में टोह लगा दिया। कई दिन इसी प्रकार बीत गये। उन कर्मचारी ने जिस तक नहीं किया। तब तक डॉक्टर महोदय ने ही उनको सूचित किया कि वे अपना दिमाग ले जायें जो अध्ययन के समय दृष्टि में बाहर गया रह गया था, तब वह कर्मचारी स्वयं आपा गो डॉक्टर ने आश्चर्य के साथ गुलाबि कह इनके दिनों बिना दिमाग के कैसे कार्य करता रहा? उस कर्मचारी ने हँस कर कहा कि सरकार की नीति में दिमाग की आवश्यकता नहीं पड़ती, हमारे बिना भी कार्य चल सकता है। यद्यपि सरकार की कर्मचारियों का यह भ्रम-वस्तुतः गलत नहीं है, परन्तु फिर भी लोक प्रशासन की अपेक्षा व्यक्तिगत प्रशासन में कार्य-क्षमता की मात्रा अधिक मानी जाती है।

इस प्रकार लोक प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में विद्वानों ने कई आचार्यों का मान कर भेद किया है। लोक प्रशासन के एक प्रसिद्ध विद्वान सर जोगुधा स्टैथ ने दोनों प्रकार के प्रशासन में निम्न चार भेद बताये हैं—

(1) लोक प्रशासन में समानता के सिद्धान्त की महत्त्व दिया जाता है। इस प्रशासनिक कार्य तथा निर्णय नियमों के आधार पर ही किये जाते हैं। किसी के साथ भेद-भाव नहीं किया जा सकता। यदि किसी प्रशासन में किसी एक व्यक्ति

सकता है तथा उन पर नियन्त्रण रख सकता है। "किन्हीं उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए अनेक व्यक्तियों का निदयन, एकीकरण एवं नियन्त्रण प्रशासन की एक कला है।"<sup>1</sup>

मानव इतिहास में लोक-प्रशासन की कला के रूप में बहुत प्राचीन काल में ही माना गया है। राम राज्य का प्रशासन तथा युधिष्ठिर के धर्म राज्य का प्रशासन 'रामायण' तथा 'महाभारत' में ब्रह्म अध्ययन करने को मिलता है। प्लेटो (Plato) ने अपनी पुस्तक 'रिपब्लिक' (Republic) में प्रशासकों के प्रशिक्षण पर अधिक बल दिया है। इसी प्रकार अरस्तू (Aristotle) ने अपनी पुस्तक 'राजनीति' (Politics) में कौटिल्य (Kautilya) ने 'अर्थशास्त्र' में और मैकियावेली (Machiavelli) ने अपनी कृति 'प्रिंस' (The Prince) में शासकों को कुछ ऐसी तरकीबें बतलाई हैं जिन पर आचरण करने में प्रशासन सुचारु रूप में चलाया जा सकता है। मध्य युग में अकबर (Akbar) के नवरत्न अनुसूचक फजल की 'आइन-ए-अकबरी' लोक प्रशासन पर काफी प्रकाश डालती है। सिसरो (Cicero) की 'दि ऑफिसियल्स' (The Officials) पुस्तक भी लोक प्रशासन पर निम्नी प्रामाणिक पुस्तक है।

उपर्युक्त ग्रन्थों से हम ज्ञान की प्राप्ति कर सकते हैं, अपने पूर्वजों के अनुभवों में लाभ उठा सकते हैं। अन्य सामग्री भी हमें लोक प्रशासन का ज्ञान करा सकती है, पर ज्ञान को जब तक हम त्रिषा का रूप नहीं देंगे, तब तक उसकी सत्यता कैसे सिद्ध होगी। इसलिए साव प्रशासन में जहाँ ज्ञान तथा अनुभव की आवश्यकता है वहाँ उसे त्रिषात्मक रूप देने के लिए अभ्यास की भी आवश्यकता है। यह सत्य है प्रत्येक कला में युक्ति एवं चातुरी की आवश्यकता रहती है और बिना अभ्यास के कोई भी कला पूर्ण नहीं हो सकती। यदि कोई भूति बनाने में अपने चातुरी का प्रयोग नहीं करता अथवा अपनी कला का अभ्यास नहीं करता तो उसकी कला अपूर्ण रहेगी और वह एक कुशल भूतिकार नहीं बन सकता। कुशल कलाकार बनने के लिए कठिन परिश्रम एवं लगन की आवश्यकता होती है। प्रशासन के लिए भी चातुरी एवं अभ्यास अनिवार्य बानें हैं, इसमें भी परिश्रम एवं लगन की उसी भाँति आवश्यकता पड़ती है जिस प्रकार अन्य किसी कला में इसकी आवश्यकता रहती है। इस प्रकार प्रशासन भी एक कला है।

प्रशासन की कला प्रगतिशील कला है। एक प्रशासक अपने बायों को, उन्हीं साधनों में, जो उसके पास हैं, चातुरी के साथ चलाता है और निश्चित लक्ष्य को पूरा करने का यत्न करता है। समय और परिस्थितियों के अनुसार साधनों में कमी या वृद्धि होती रहती है तथा प्रशासन के तरीकों में भी परिवर्तन होता रहता है।

1. "The art of administration is the direction, co ordination and control of many persons to achieve some purpose or objective."

पुनः प्रशिक्षण रही है जो बदती हुई परिस्थितियों और माधनों के अनुसूच प्रशासकीय कार्यों को युक्ति तथा चालुगी से पूरा करे तथा प्रशासन के उन तथे तरीकों एवं माधनों का समुचित प्रयोग समय एवं परिस्थितियों की माँग के अनुसार करे।

बुद्ध लोगों का यह विश्वास है कि क्या ईश्वर की देन है और श्रम से प्राप्त की जाने वाली उपलब्धि कम। यह कदा जाता है कि कोई महीन सभी मीन मक्खन। तब उसकी आवाज सुनीली हो। इसी प्रकार जब जन्मजात होता है प्रयोग कवि पैदा होते हैं बनाये नहीं जाते। इस कथन में मत्स्यता का कुछ अर्थ है, परन्तु पूर्ण रूप से यह बात सत्य नहीं है। जैसे तो हर कला के लिए एक सीमा तब स्वाभाविक दक्षता आवश्यक है, लेकिन उसमें वह पूर्ण बनाकर नहीं बन सकता है। उसे भी अभ्यास करना होगा। शानुय को काम से माना होगा। इसी प्रकार प्रशासन को कार्य-पुनः बनाने के लिए यह अनिवार्य है कि एक विशेष बौद्धिक को प्राप्त किया जाय। प्रारम्भ में प्रशासन को कुछ लोगों का गुण माना जाता था। यूनानी दार्शनिक एवं राजनीतिक विचारक 'प्लेटो' (Plato) ने पारदर्श राजा की व्याख्या करने समय प्रशासन के गुणों को एक विशेष महत्त्व प्रदान किया था। साम्यविचारा यह है कि निष्कारण, मूर्खता, अनुविद्या आदि कलाओं की भाँति प्रशासन को अभ्यास के द्वारा सीखा जा सकता है। प्राचीन काल में शाही बरत के राजकुमारों को प्रशासन की शिक्षा दी जाती थी जिससे वे प्रशासन की कला को सीख सकें। वर्तमान युग में भी सरकार (केन्द्रीय तथा राज्य) अपने कर्मचारियों को प्रशिक्षण (Training) देकर उनमें प्राशासनिक योग्यता बढ़ाने का कार्य करती हैं।

कला का जन्म आन्तरिक प्रेरणा से हुआ है। आन्तरिक प्रेरणा ही शक्ति उत्पन्न करती है। सोव प्रशासन में भी आन्तरिक प्रेरणा का महत्त्व कम नहीं है। यह बात निर्विवाद रूप से सत्य है कि सभी व्यक्तियों में प्रेरणा समान नहीं होती, फिर भी अभ्यास में आन्तरिक प्रेरणा उत्पन्न की जा सकती है। इस उदाहरण में यह बात स्पष्ट हो जाती है। महीन में स्वर माया जाता है, लेकिन यह नहीं कहा जा सकता कि सभी मीन समान रूप से स्वर-माधना कर सकते हैं। इनमें पर भी यह तो सत्य है कि कुछ अपवादों को छोड़कर, अभ्यास में स्वर मध सकता है, और मधता है। यही स्थिति प्रशासन की है।

अतः यह कहा जा सकता है कि अभ्यास में प्रशासन की कला सीखी जा सकती है, लेकिन उनमें सामान्य योग्यता का होना निश्चय आवश्यक है।

प्रशासन का दर्शन

(A Philosophy of Administration) -

सोव प्रशासन को कुछ लोग दर्शन मानते हैं। मार्शल ई० डिमॉक (Marshall E. Demock) ने अपनी पुस्तक का शीर्षक 'प्रशासन का दर्शन' रखा

है। इस पुस्तक की प्रस्तावना छोडॅवे टीड ने लिखी है, जिसमें उन्होंने प्रशासन के दर्शन की मौचित्यता को बताते हुए लिखा है कि, “यह कार्यपालको में आज की प्रेरणा कहीं अधिक विस्तृत व्यावसायिक चेतना और दिशा तथा सामाजिक मौचित्य की अधिक विश्वासपूर्ण भावना का संचार करेगा। वर्तमान युग में इस बात की अत्यधिक आवश्यकता अनुभव की जा रही है कि लोक-प्रशासन को भी दर्शन के रूप में विकसित किया जाये। इसका कारण यह है कि अन्ततः लोक-प्रशासन उन मनुष्यों के व्यवहार में सम्बन्धित है जिसमें सप्रयोजन कार्य करने तथा मूल्य-निर्धारित करने की क्षमता होती है। वैज्ञानिक अध्ययन की रीतियाँ प्रशासन में उपकृष्ट, तथा उसकी तकनीक एवं सगठनात्मक पद्धतियों पर प्रकाश डाल सती हैं, परन्तु वे हमें उसके मौलिक प्रयोजन व्यवसायिक वा घोष नहीं करा सकती हैं। इसलिए लोक-प्रशासन के एक दर्शन की आवश्यकता है।

प्राचीन काल में मनुष्य स्वावलंबी होने थे। वेवन मनुष्य ही, नहीं अपितु ग्राम व नगर-समाज भी स्वावलंबी होने थे। ऐसे समय में लोक-प्रशासन का कार्य शान्ति, व्यवस्था तथा न्याय तक ही सीमित था। परन्तु आज के समाज की परिस्थितियाँ विस्तृत विपरीत हैं। विज्ञान व विज्ञान ने भी मानव को नई दिशा दी है। इसमें मनुष्य जीवन राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक तथा अन्य प्रकार की जटिलताओं में भरा हुआ है। इन कठिनाइयों के परिणामस्वरूप समाज की नींव हिल सकती है। अतः युग में कोई भी मनुष्य या समाज अपने-आप को सुरक्षित नहीं मानता। किसी भी समय युद्ध की विभीषिका मनुष्य व समाज को जमा कर रख कर सकती है। अतः जब तक हमारे में इसके जटिल सम्बन्धों को व्यवस्थित रूप देने की क्षमता न हो तो वह समाज विघटित हो सकता है। चार्ल्स ए० बीयर्ड इसी कारण ने यह विचार दिया है कि सभ्य शासन का, तथा मेरे विचार में स्वयं सभ्यता का भी भविष्य हमारी इस क्षमता पर निर्भर करता है कि हम प्रशासन को एक ऐसे विज्ञान, दर्शन और व्यवहार के रूप में विकसित कर सकते हैं या नहीं, जो सभ्य समाज के कार्यों को पूरा करने में समर्थ हो।

उपर्युक्त समस्याओं का निराकरण करने के लिए प्रशासन के दर्शन की आवश्यकता है, क्योंकि प्रशासक ही यह निश्चित करते हैं कि मानव सस्थाएँ कैसी होनी चाहिए और इन्हीं पर उस जीवन का स्वरूप निर्भर रहता है, जिससे समाज को गुजरना होता है। वास्तव में मार्शल ई० डिमॉक को प्रशासन के दर्शन की इतनी अधिक आवश्यकता प्रतीत होती है कि वे विश्वास के साथ कहते हैं कि “प्रशासन का क्षेत्र इतना विस्तार पा गया है कि प्रशासन दर्शन जीवन-दर्शन जैसा प्रतीत होने लगा है।” एक जीने-जागने दर्शन को क्या करना चाहिए और क्या पाने का प्रयास करना चाहिए।

वे कुछ परीक्षणों का उल्लेख करते हैं, जिनकी कमीटी पर लोक-प्रशासन के दर्शन को सही उतारना चाहिए। वे परीक्षण अधोलिखित हैं —

(1) प्रशासकीय कार्यों में प्रवेश पाने वाले सभी तत्त्वों पर दृष्टे प्रकाश डालना चाहिए।

(2) उन तत्त्वों को एक समुच्चयदृष्टिकोण के रूप में संयोजित किया जाना चाहिए, जिससे कि वे समुचित सम्बन्धों की एक व्यवस्था के द्वारा समन्वित हो जाएँ।

(3) जहाँ सम्भावित सिद्धान्त विचारण या सुचे हैं वहाँ यह सम्भव हैना चाहिए कि वे ऐसे भारी कार्य के लिए उपयुक्त मार्ग-दर्शक हैं जो वास्तव में विस्तृत वैसी ही परिस्थितियों में किया जा रहा हो।

(4) यद्यपि प्रशासन के लक्ष्यों की परिभाषा करना एक महत्वपूर्ण कार्य है, तथापि इन लक्ष्यों की सिद्धी के लिए उपयुक्त माधनों और पद्धतियों की खोज उतने भी महत्वपूर्ण है। लक्ष्यों तथा माधनों का युक्तवत्तापूर्णक किया गया समन्वय ही प्रशासन की उत्कृष्टता की बगोटी है।

(5) प्रशासन का दर्शन, प्रशासन के विज्ञान की शोधों अधिन व्यापक होना चाहिए। हमारे शब्दों में, सोच-प्रशासन को केवल उन तत्त्वसमूह परिस्थितियों तथा उन उपकरणों व दृष्टि-बोधन का समूह करने ही सम्मोच नहीं कर देना चाहिए, जिनकी सहायता से प्रशासक उन जटिल परिस्थितियों को सुलभाने हैं, अपितु उन्ने मौलिक एवं अन्तिम तत्त्वों का दर्शन करना चाहिए जो कि प्रशासकीय विद्याया की व्यवस्था को सर्वे क्षेत्र प्रयोजन प्रदान करने हैं।

(6) वर्तमान में सोच-प्रशासन को प्रजातान्त्रिक रूप ग्रहण करना चाहिए। हमारा सातत्य यह है कि उन्ने जन-मैत्री होना चाहिए। अधिक से अधिक जन-संघर्ष सोच-प्रशासन का अन्तिम उद्देश्य होना चाहिए।

### सोच-प्रशासन के अध्ययन का विकास

#### (Study of the Development of Public Administration)

एक किया के रूप में सोच-प्रशासन उत्तना ही पुराना है जितना सामाजिक जीवन। बहुत समय तक व्यक्तिगत प्रशासन तथा सोच-प्रशासन में कोई अन्तर नहीं था, क्योंकि प्रारम्भिक जीवन इतना गम्भीर था कि सभी कार्य निश्चित रूप में सुनिश्चित, मैत्रा व्यवस्था सामान्य के अतिरिक्त व्यवस्था के माध्यम सम्पादित किये जाने थे। परन्तु जैसे-जैसे राज्य के कार्यों में वृद्धि हुई, उसका विचार हुआ, जैसे-जैसे वह सामाजिक जीवन और उतने सम्बन्धित महत्त्वों में वृद्धि होने तथा। यह वृद्धि में सोच-प्रशासन को स्वतन्त्र किया के रूप में स्वीकार किया जाने लगा। सर्वप्रथम मिस्र, चीन, भारत, रोमनों-रोमियों आदि देशों की घाटियों में जहाँ एक तरफ गम्भीरता का विचार हुआ यही दूसरी तरफ उन्होंने सोच-प्रशासन को वृद्धि अन्तिम प्रदान किया। प्रतियोगिता परीक्षाओं द्वारा सोच-प्रशासन में भर्ती की व्यवस्था सर्वप्रथम चीन में ईसा पूर्व तीसरी शताब्दी में ही प्रारम्भ हो गयी था। उत्तरी भारत के बहुत से राज्यों में तथा सामान्य गणराज्यों में हम जाने के प्रमाण मिलते हैं कि जहाँ बहुत प्राचीन काल में ही प्रशासन की सुविकसित व्यवस्था विद्यमान थी। प्राचीन यूनान के अथर-राज्यों में भी

इस प्रकार के उदाहरण मिलने हैं कि वहाँ पर प्रशासन की व्यवस्था बहुत ही उत्तम थी। इतिहास ने आधार पर यह स्पष्ट है कि इन नगर राज्या में सरकारी पदों पर नियुक्ति के लिए नाटरी पद्धति को अपनाया जाता था, साथ ही वहाँ बहुत कार्य-पालिका (Plural Executive) व्यवस्था थी तथा निम्नतर पदों पर दासों को नियुक्त किया जाता था। रोमन शासकों ने प्रशासन को मापदण्ड एवं स्वरूप प्रदान किया। मध्ययुग में लोक-प्रशासन को विवेन्द्रित रूप प्रदान किया। परन्तु बहुत ही शीघ्र फ्रान्स, इंग्लैंड तथा एशिया के एकतन्त्रात्मक राज्यों ने इस व्यवस्था को समाप्त कर दिया। राजतन्त्रों में राजाओं की सैनिक शक्ति के प्रति महत्त्वकाशियों तथा उनकी युद्ध-प्रिय नीतियों के कारण राजमहल के कर्मचारियों में लगातार वृद्धि होती रही। फलस्वरूप राज्य के प्रशासन-कार्य को मन्त्रालयों, विभागों और उनके क्षेत्रीय कार्यालयों में समूहित किया गया। परन्तु कर्मचारियों की भर्ती इस समय मायता के आधार पर नहीं अपितु सिफारिश के आधार पर की जाती थी। प्रशासनिक विद्वत्ता का सबसे प्रथम देश था जिसने अपनी लोक-सेवाओं में भर्ती का आधार योग्यता व गुण को बनाया। इस प्रकार की लोक-सेवाओं में भर्ती ने विश्व के सभी राज्यों का ध्यान अपनी ओर आकृष्ट किया और उन्होंने भी इस पद्धति को अपने राज्यों में स्थापन दिया।

भौद्योगिक श्रान्ति, विज्ञान की उन्नति तथा लोकतन्त्र के विकास के परिणाम-स्वरूप लोक-प्रशासन के सम्मुख विभिन्न प्रकार की समस्याएँ उपस्थित हुईं। हमें फलस्वरूप लोक-प्रशासन के समूहन तथा उसकी कार्य-विधि पहले की अपेक्षा अधिक जटिल हो गई, साथ ही लोक-प्रशासन के क्षेत्र में अत्यधिक विस्तार हो गया। सामाजिक, आर्थिक, न्यायिक, धार्मिक, राजनैतिक तथा सुरक्षा से सम्बन्धित समस्याओं को सुलभाने का उत्तरदायित्व प्रशासन पर आ पड़ा। यह भागा की जाने लगी कि इन परिस्थितियों को दखते हुए लोक-प्रशासन को व्यापकगत प्रशासन में भी सम्मिलित करना पड़ा। अतः लोक-प्रशासन पर आज सूखे समाज और उसके जीवन के प्रबन्ध का भार आ पड़ा है।

प्रथम विश्व-युद्ध तक लोक-प्रशासन राज्य की चारदीवारी तक ही सीमित था, परन्तु उसके बाद आवागमन के साधनों तथा वैज्ञानिक उपकरणों ने विश्व के देशों को इतना निकट कर दिया कि कोई भी राज्य अपना प्रशासन अकेले रह कर नहीं चला सकता। अतः अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग एवं नितान्त आवश्यकता बन गया है। इसमें राष्ट्रीय प्रशासन के साथ अन्तर्राष्ट्रीय प्रशासन व्यवस्था का उदय हुआ है।

बहुधा यह माना जाता है कि लोक-प्रशासन एक क्रिया के रूप में उतना ही पुराना है जितना कि समाज। परन्तु अध्ययन की एक शाखा के रूप में उसका उदय वर्तमान काल में ही हुआ है। विद्वानों का विचार है कि लोक-प्रशासन के अध्ययन का प्रारम्भ उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त में हुआ। इस दृष्टिकोण में सत्यता नहीं है, क्योंकि लोक-प्रशासन जैसी विस्तृत एवं महत्त्वपूर्ण क्रिया के सम्बन्ध में एक लम्बे

मनस्य तत्र किंनो प्रकार का चिन्तन एवं विचार नहीं हुआ हो समझते हैं। तथानि, यह मन्य है कि एक नम्र मनस्य तत्र मोक्ष-प्रणामन का चिन्तन एवं अध्ययन किया या विषय के रूप में न हो बल्कि राजनीति नीति-शास्त्र तथा अधि-शास्त्र के साथ सम्बद्ध रहा। महान् हिन्दू ग्रन्थों, जैसे — रामायण तथा महाभारत में राजनीतिक चिन्तन के साथ प्रणामन सम्बन्धी चिन्तन भी प्रचुर मात्रा में मिलता है। श्रुतिर्मा, हिन्दुओं के अधि-ग्रन्थ हैं, उनमें व्यापक समझन तथा सामान्य प्रणामन का विचार में वर्णन किया गया है। राजनीति सम्बन्धी हिन्दू-ग्रन्थों में राज्य के सैद्धान्तिक आधारों की संवेष्टा प्रणामन की समझाया का अधि-विश्लेषण किया गया है। बौद्धिक द्वारा रचित 'अर्थशास्त्र' इसका एक उदाहरण है। प्राचीनताचीन चीन में कन्फ़ुसियस (Confucius) की शिक्षाओं में इस मोक्ष-प्रणामन सम्बन्धी बहुत से मूल प्राप्त होते हैं। अरस्तू की रचित 'राजनीति (Politics)' में भी मोक्ष-प्रणामन व सम्बन्ध में काफी प्रकाश पड़ता है। संविधानको के ग्रन्थ 'विमल' में नामन-गणानन तथा प्रणामन सम्बन्धी रद्द बातों का बोध होता है। परन्तु साम्यविद्या यह है कि मोक्ष-प्रणामन एवं का प्रयोग महत्त्वपूर्ण जगहों पर नहीं किया गया था। अरस्तू की जगहों पर 'उत्तरार्द्ध' में हेमस्टिन न विमल-कोर 'फेडरेलिस्ट' (Federalist) के 71वें एडिशन में मोक्ष-प्रणामन की परिभाषा तथा उसके विषय-क्षेत्र की व्याख्या प्रस्तुत की है। इस विषय पर पढ़ना मूलग्रन्थ ग्रन्थ मूल 1812 में चार्ल्स जॉन शेरवुड द्वारा लिखा गया विमल नीति-शास्त्र "Principle of Administration Politique" था। यह मन्य है कि विमल प्रकार राजनीति, नीति-शास्त्र, अधिशास्त्र आदि पर प्रमाणित ग्रन्थों की समझाया रचना हुई है, जैसा मोक्ष-प्रणामन पर कोई ग्रन्थ नहीं मिले मूल। इसका कारण यह हो सकता है कि कुछ समय पूर्व तक भी इस विषय का ज्ञान विदेशीकरण नहीं हो पाया था तथा राजनीति दृष्टि में वह ज्ञान महत्वपूर्ण नहीं माना गया था कि उसका स्वतन्त्र चिन्तन किया जाता।

सैद्धान्तिक चिन्तन के परिणाम-स्वरूप राज्य के मामलों विषय समझाओं का गुणवत्ता हुआ और वहीं में मोक्ष-प्रणामन के सम्बन्ध में सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक दोनों प्रकार में विचार प्रारम्भ हुआ। इन समझाओं का समझने व गुणवत्ता के लिए विशेष अध्ययन की आवश्यकता महसूस हुई। इन समझाओं को इन करने के लिए लोक-सेवाओं की स्थापना की गई और उसमें योग्यता और अनुभव को महत्व दिया गया। प्रणामनीय सज्जितों तथा नियमावली का संसार किया गया। फिर भी कुछ समय तक व सज्जितों तथा नियमावली प्रणामन का ही विषय बनता रहा। जैसे-जैसे प्रणामनीय विचारों जन-साधारणों को प्रभावित करने लगी जैसे-जैसे उनकी समझाओं और प्रतिष्ठाओं में अन्य लोगों ने रुचि लेना प्रारम्भ किया और मोक्ष-प्रणामन के सम्बन्ध में सैद्धान्तिक शोधों होने लगी।

मूल, राज्य अधिशास्त्र में मोक्ष-प्रणामन के सम्बन्ध में सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक दोनों रूपों में समझा विचार किया गया। इसका मूल कारण तत्कालीन



राष्ट्रपति जैक्सन की 'नूट-प्रथा' (Spoil System) की नीति थी, जिससे लोक-प्रशासन अयोग्य तथा असक्षम हो गया। अमेरिका में प्रशासन सम्बन्धी सुधार करने के लिए वहाँ एक छान्दोलन किया गया। इस छान्दोलन के कारण सन् 1880 में पैडलेटन अधिनियम (Paddelton Act, 1880) पारित हुआ, जिसके अनुसार मधीय लोक-सेवाओं में एक सीमा तक योग्यता के आधार पर चयन किया जाना लगा। इसके साथ ही वहाँ लोक-प्रशासन को एक स्वतन्त्र विद्या के रूप में विकसित करने के लिए छान्दोलन आरम्भ किया गया। इस छान्दोलन का आरम्भ खुडरो विल्सन के एक लेख ने हुआ जो वैसासिक पत्रिका 'पॉलिटिकल साइन्स' में प्रकाशित हुआ। इस लेख का शीर्षक 'प्रशासन का अध्ययन' (The Study of Administration) था। इस लेख ने लोक-प्रशासन के लिए नव-जीवन का संचार किया, इसलिए वाल्डो ने खुडरो विल्सन को 'एक विद्या के रूप में लोक-प्रशासन' का जन्मदाता माना है।

समुक्त राज्य अमेरिका में लोक-प्रशासन के विषय में सबसे पहले दो महत्त्वपूर्ण पुस्तकों की रचना हुई—(1) प्रो० व्हाइट (Prof. White) की लोकप्रिय पुस्तक 'लोक-प्रशासन की प्रवेदिका' (Introduction to the Study of Public Administration, 1926) तथा (2) विलोंबी (W. F. Willoughby) द्वारा लिखित 'लोक-प्रशासन के सिद्धान्त' (Principles of Public Administration, 1927)। इन पुस्तकों के प्रकाशन से लोक-प्रशासन पर तकनीकी रूप से दृष्टिपान किया गया। लोक-प्रशासन को राजनीति से पृथक् अध्ययन के रूप में स्वीकार करने के लिए समर्थन प्रदान किया गया।

सन् 1940 के पश्चात् लोक-प्रशासन में नये युग का आरम्भ होता है। यही कारण है कि प्रो० वाल्डो (Prof. Waldo) 1940 को नूतन तथा प्राचीन प्रशासन सम्बन्धी अध्ययन की विभाजन-रेखा मानता है। इस वर्ष के पश्चात् लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में कई बातें उभरती हैं। प्रथम, राजनीति तथा प्रशासन का गठबन्धन पुनः स्वीकार किया गया। राजनीति तथा प्रशासन के मध्य परस्परगत पृथक्ता का अन्त कर दिया गया। द्वितीय, लोक-प्रशासन की विज्ञान के रूप में स्वीकार किया गया और उसके सिद्धान्तों को सर्वत्र सामान्य रूप में लागू करने योग्य माना जाने लगा। तृतीय, 'मितव्ययिता' तथा 'कार्य-कुशलता' के स्थान पर सामाजिक कार्य-कुशलता प्रशासन के प्रयासों का लक्ष्य माना जाने लगा। इस युग की चौथी महत्त्वपूर्ण बात यह है कि 'पोस्टमॉडर्न' के सिद्धान्तों की बाया अगभाग पलट हो हो गई—जैसे 'योजना' शब्द के अर्थ में अब आर्थिक, राजनैतिक तथा वैज्ञानिक समन्वयों सम्मिलित हो गई है। 'रिस्पॉन्सिबिलिटी' (Responsibility) का महत्त्व अल्प रहा है, गया है। इसका स्थान संचारण (Communication) ने ले लिया है, जो एक व्यापक शब्द है। पाँचवीं, लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में अब जॉन डेवी (John D. wey) के प्रेमेटिक दर्शन का प्रभाव आरम्भ हुआ है। लोक-प्रशासन में सत्यता की खोज

प्रभुत्व के आधार पर होने लगी है। सोव-प्रशासन का उपयोगितावादी दर्शन के आधार पर अध्ययन होने लगा। छठी बार यह कि सोव-प्रशासन के अध्ययन में सामाजिक तथा मनोवैज्ञानिक प्रयोगों का स्थान मिलने लगा।

इंग्लैंड में बहुत समय तक सोव-प्रशासन के विषय को स्वतन्त्र स्थान नहीं दिया गया। वहाँ सोव-प्रशासन के पाठ्यक्रम में, प्रशासन, सर्वसाधारण इतिहास, धार्मिक व धोर्शाधिक विभाग, राजनीति, साहित्यीक तथा कही-कही कथा-विधि एवं कार्यालय सञ्चालन सम्बन्धी अध्ययन का भी सम्मिलित किया जाता है। अध्ययन के लिए एक पृथक विषय के रूप में सोव-प्रशासन का स्थान मिलने में मध्यम राज्य अमेरिका में सबसे अधिक सफलता प्राप्त हुई। अमेरिकन विश्वविद्यालयों तथा महाविद्यालयों में प्रशासन तथा उसका भाषनों के बारे में एक पूर्ण पाठ्यक्रम बनाने की चेष्टा की गई और पाठ्यक्रम में संगठन, प्रवृत्ति, वर्मजारी-प्रशासन, द्वितीय प्रशासन, सेवा प्रशासन, साहित्यीक, केसा-विधि आदि प्रमुख-प्रमुख सम्मिलित किए गए। बुद्धि विस्तार न होव ही कहा है, "प्रशासन का विज्ञान हमारे राजनीतिक अध्ययन का सबसे बड़ा का फल है, जो लगभग 2200 वर्ष पहले प्रारम्भ हुआ था। यह हमारी ही सत्ताओं तथा पीढ़ी की उत्पत्ति है।"<sup>1</sup> बोरमिन्स विश्व-विद्यालय के 'सोव-प्रशासन संस्थान' (Institute of Public Administration) तथा माइक्सवेल विश्वविद्यालय के 'मैक्सवेल स्कूल ऑफ सिटीजनशिप एण्ड पब्लिक अफेयर्स' (Maxwell School of Citizenship and Public Affairs) तथा सोव-प्रशासन संस्थान, न्यूयार्क (Institute of Public Administration, New York) में सोव-प्रशासन के अध्ययन के विभाग में महत्त्वपूर्ण योगदान दिया है। सोव-प्रशासन के अध्ययन के क्षेत्र में सोवप्रिय कार्य 'क्वैन्स स्कूल ऑफ पॉलिटिक्स हार्टम' ने भी किया है।

भारत में सोव-प्रशासन के अध्ययन का विभाग स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् हुआ है। इसके पूर्व सोव-प्रशासन का अध्ययन राजनीति विज्ञान, धर्म-शास्त्र तथा इतिहास के पाठ्यक्रमों में सम्मिलित कर किया जाता था। भारतीय विश्वविद्यालयों में एकात्रावाद विश्वविद्यालय का नाम इन विषय के अध्ययन में सप्रणीय रहेगा। इन विश्वविद्यालय में सोव-प्रशासन तथा स्थानीय प्रशासन में सम्बन्धित स्नातकोत्तर शिक्षा भी व्यवस्था की गई है। महात्मा प्रसाद जय्य की सहाय पर मई 1950 में प्रारम्भ की गई। मई 1954 में 'भारतीय सोव-प्रशासन संस्थान' (India Institute of Public Administration) की स्थापना नई दिल्ली में की गई।

"The Science of Administration is the latest fruit of the study of politics which was begun some twenty-two hundred years ago. It is a birth of our own century, almost of our own generation."

यही से लोक-प्रशासन की त्रैमासिक पत्रिका (Indian Journal of Public Administration) प्रकाशित होती है। इस मस्यान में प्रशासन सम्बन्धी नई 'नोवा' को प्रोत्साहन दिया जाता है। इसके अतिरिक्त पटना, मद्रास, उतमानिया, नागपुर, आदि विश्वविद्यालयों में डिप्लोमा पाठ्यक्रम प्रारम्भ किये गये। राजस्थान विश्व-विद्यालय में 'अर्थशास्त्र तथा लोक-प्रशासन' विषय में स्नातकोत्तर डिग्री का स्वतन्त्र पाठ्यक्रम संचालित हो रहा है। देहली स्कूल ऑफ इकॉनामिक्स व्यावसायिक प्रशासन के पाठ्यक्रम चला रहा है तथा बम्बई के सिड्गहम-कॉलेज ऑफ इकॉनॉमिक्स एण्ड कॉमर्स में व्यावसायिक तथा लोक-प्रशासन में डिप्लोमा पाठ्यक्रम संचालित किया जाता है। हाल ही में दक्षिण हैदराबाद में एग्नैड के 'हेल्थ-मान-टेन' के स्ट्राफ कॉलेज के नमूने पर एक स्ट्राफ-कॉलेज की स्थापना की गई है, जिसके अग्रगण्य व्यापारिक प्रशासन के सम्बन्ध में शिक्षण तथा शोध-कार्य होता है। लखनऊ विश्वविद्यालय में लोक-प्रशासन के एक स्वतन्त्र विभाग की स्थापना की गई है। 1959 में भारतीय सरकार ने उच्च लोक-कर्मचारियों के प्रशिक्षण के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था मसूरी में National Academy of Administration की स्थापना की है।

इस प्रकार लोक-प्रशासन के अध्ययन का भविष्य भारत में आशाजनक दिखाई देता है। इस दिशा में यहाँ काफी कार्य हो चुका है। भारत में लोक-न्यायाण्वारी राज्य की स्थापना के विचार को फलीभूत करने के लिए इस विषय के गम्भीर अध्ययन की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में किसी प्रकार की उपेक्षा देश में प्राशासनिक हितों को हानि पहुँचा सकता है।

### लोक-प्रशासन का महत्त्व

#### (Importance of Public Administration)

लोक-प्रशासन राज्य सरकार का एक आवश्यक अंग है। उसका मुख्य कार्य जनता की अधिक से अधिक भलाई करना है। लोक-प्रशासन आज मनुष्य के दैनिक जीवन में व्याप्त हो गया है। समाज का प्रत्येक व्यक्ति लोक प्रशासन में प्रभावित हुए बिना नहीं रह सकता। सम्भवतः मानव इतिहास में कभी ऐसा समय नहीं रहा जबकि समाज प्रशासन के बिना रहा हो। परन्तु आधुनिक राज्यों में लोक-प्रशासन को अभूतपूर्व स्थान प्राप्त हुआ है। आज लोक-प्रशासन यान्त्रिक अव्यवस्था और अगान्ति दूर करने के लिए पुलिस की व्यवस्था ही नहीं करना अपितु बह-शिक्षा, स्वास्थ्य, चिकित्सा, मनोरंजन, राष्ट्रीय उद्योग-धन्धे, सामाजिक सुरक्षा तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध आदि की भी व्यवस्था करता है। आधुनिक राज्य में लोक-प्रशासन के महत्त्व एवं अपरिहार्य योगदान को देखकर ही कुछ विद्वान आधुनिक राज्य को मूल रूप से 'प्राशासनिक राज्य' (Administrative State) कहते हैं। इतना ही नहीं, लोक-प्रशासन सभी को न्याय और प्रगति के समुचित अवसर देकर समाज को स्थायित्व प्रदान करता है और समाज में शान्ति बनाये रखता है। यही

समाज के विभिन्न वर्गों के बीच में सामञ्जस्य स्थापित करने का प्रयत्न करता है। वास्तव में सोच-प्रशासन का लक्ष्य ही राज्य का अन्तिम लक्ष्य है।

सोच-प्रशासन व्यक्ति के जीवन में लेकर मृत्यु तक की सम्पूर्ण सम्पन्नता में सम्मिलित रहता है। आधुनिक राज्य व्यक्ति के जीवन में इतना घुस गया है कि राज्य के बिना हम व्यक्ति के अस्तित्व को भी सुरक्षित नहीं मानते। व्यक्ति राज्य का मध्य माना के गर्भ में घाते ही हो जाता है। राज्य के विभिन्न कार्यों में से एक यह भी कार्य है कि वह गर्भवती स्त्रियों की देखभाल करे। विविधतापूर्ण तथा प्रगति गृह-निर्माण करना तथा नवीं कि नियुक्ति कर गर्भवती स्त्रियों का लेवा-जोला संभाल करना, समय-समय पर उन स्त्रियों की देखभाल करना आदि कार्य इसी लक्ष्य में किये जाते हैं। जब बच्चा जन्म लेता है तब उसका नाम गृह में सम्पन्नता में तथा गाँव में पञ्चायत आदि में दर्ज किया जाता है। जन्म के बाद उसकी रक्षा की व्यवस्था पूर्ण रूप में राज्य पर है। जब बच्चा बड़ा होता है तो उसने स्वास्थ की देखभाल भी राज्य ही करता है। उसको अन्धे नागरिक बनाने के लिए वह उनकी शिक्षा की व्यवस्था भी करता है। युवा होने पर काम दिवाने का उत्तरदायित्व भी राज्य पर ही है। बंकारी को दूर करना, अग्नि, बहरे तथा अपराधों की रक्षा करना तथा बूढ़े लोगों की पेंशन देना आदि कार्य राज्य के द्वारा सम्पादित होते हैं।

सोच-प्रशासन को समाज की एक स्वाधीन शक्ति कहा जाता है। प्रजातन्त्र में सरकारें बदलती रहती हैं। एक राजनैतिक दल में सत्ता हट कर दूसरे राजनैतिक दल के हाथों में सत्ता जाती है। लेकिन प्रशासन में कोई उग्र परिवर्तन नहीं आता। इस सम्बन्ध में मनु 1967 में एक भाग में ग्राम चुनावों का उदाहरण दिया जा सकता है, जिनके परिणामस्वरूप आधे से अधिक राज्यों में कांग्रेस को पराजित प्राप्त नहीं हुआ और वहाँ पर विभिन्न राजनैतिक दलों ने मिलकर संयुक्त मोर्चा बनाया और सरकार का गठन किया। परन्तु प्रशासन वैसा ही रहा, उसकी निरन्तरता में कोई नाम परिवर्तन नहीं आया और न उसका स्वरूप ही परिवर्तित हुआ।

वर्तमान वैज्ञानिक युग में मानव प्रगति की ओर भागा जा रहा है। वह उन सभी भौतिक सुख-सम्पत्तियों को प्राप्त करने में सफल रहता है। आज विज्ञान की उन्नति के साथ सम्पन्नता का भी विकास हुआ है। लेकिन यहाँ यह स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि जब तक सोच-प्रशासन कुशल तथा योग्य है तभी वहाँ सम्पन्नता का विकास हो सकता है। इसके विपरीत जहाँ सोच-प्रशासन भ्रष्ट है तथा असमर्थ है, वहाँ विकास की गति मन्द होगी। समाज में आर्थिक, सामाजिक तथा अन्य प्रकार के परिवर्तन सोच-प्रशासन के माध्यम से ही सम्पन्न हो सकते हैं। जिन देश में सोच-प्रशासन इन कार्यों का पुरा करने में असफल हो जाता है तो वहाँ प्रगति की सम्भावनाएँ बढ़ जाती हैं।

राज्य के कार्य-क्षेत्र विस्तृत हो जाने के कारण आर्थिक व्यवस्था के क्षेत्र में योजनाओं का सूत्रपात हुआ। आर्थिक योजनाओं के द्वारा ही चहुँमुखी विकास हो सकता है, सम्पन्न जीवन सम्भव हो सकता है, देश में आवागमन की सुविधाएँ बढ़ सकती हैं, कुटीर उद्योगों का विकास हो सकता है, ग्रामीण जीवन के लिए अधिक साधन जुटाये जा सकते हैं। इन आर्थिक योजनाओं को सफल बनाने के लिए बड़े पैमाने पर कुशल प्रशासन की आवश्यकता होती है। अतः यह बट' जाता है कि नियोजित अर्थव्यवस्था ने भी लोक-प्रशासन के क्षेत्र को व्यापक बनाया है।

लोक-प्रशासन ही लोक कल्याणकारी राज्य की कल्पना को साकार बनाना है। जनता की इच्छाओं और आकांक्षाओं को पूरा करने का कार्य राज्य का है। अधिक से अधिक जनता का हित करने वाली सरकार ही आधुनिक युग में जीवित रहने का स्वप्न देख सकती है। अतः लोक-प्रशासन पर महान् उत्तरदायित्व आ गया है। जनता के मौलिक अधिकारों की रक्षा लोक-प्रशासन का मुख्य वर्तव्य है। जिस प्रशासन में पूँजीपति मजदूरों का शोषण करता है, जहाँ सरकारी अधिकारी या धनवान् बेकारों से बेगार लेने का कार्य करता है, अज्ञानता, गरीबी तथा भ्रष्टाचार का जहाँ बीजा लाभ उठाने की मनोकृति फैली हुई है, उसे हम लोक-प्रशासन की सजा नहीं दे सकते। जहाँ चोरी से जनता की जान-माल की रक्षा नहीं होती है, जहाँ श्रमियों के सत्ताधिकार की रक्षा नहीं होती है, जहाँ अज्ञान तथा निम्नहाय लोगों को न्याय नहीं मिलता हो, वहाँ लोक-प्रशासन कैसा ? इन बुराइयों को दूर करने वाला ही लोक-कल्याणकारी प्रशासन कहा जा सकता है। जनता सुखी हो, सुख-शान्ति में जीवन-यापन करती हो, चहुँमुखी विकास करने के लिए लोग स्वतन्त्रता अनुभव करते हो वही प्रशासन योग्य है, चाहे उसका स्वरूप कैसा ही हो।

एलेक्जेंडर पोप का कथन हम सम्बन्ध में बहुत महत्वपूर्ण है। उनके अनुसार, "राज्य के स्वरूपों पर मूर्खों को लड़ने दो, वही प्रशासन सर्वोत्तम है, जो सर्वोत्तम कार्य करता है।"<sup>1</sup>

यहाँ यह बताना आवश्यक है कि राज्य चाहे जिस राजनैतिक विचार-धारा पर गठित किया जाए, लोक-प्रशासन का महत्त्व कम नहीं होता। यद्यपि अराजकतावादी राज्य के कट्टर विरोधी हैं और वे राज्य का अन्त कर एक वर्ग विहीन समाज की स्थापना करना चाहते हैं। इसी प्रकार साम्यवादी भी एक ऐसे समाज की कल्पना करते हैं जिसमें राज्य का स्वतः ही लोप हो जायेगा। लेकिन प्रश्न यह है कि राज्य के लोप हो जाने से लोक-प्रशासन का भी लोप हो जायेगा। इस पेचीदे प्रश्न पर यदि गहराई से अध्ययन किया जाए तो हम इस निष्कर्ष पर पहुँचेंगे कि भले ही वर्गहीन समाज की स्थापना हो जाए, परन्तु प्रशासन के महत्त्व में कमी नहीं

1. "For forms of government let fools contest; what is best administered is best".

चाहेगी। इसका मुख्य कारण यह है कि समाज के लोगों की आवश्यकताओं की पूर्ति तथा उनमें अनुशासन के लिए इसकी आवश्यकता बनी रहेगी।

लोक-प्रशासन के महत्त्व की व्याख्या करते हुए प्रो० डोनहम (Donham) ने कहा है कि, "यदि हमारी सभ्यता का पतन होगा है तो वह प्रशासकीय असफलता का परिणाम होगा"।<sup>1</sup>

चार्ल्स ए० बीवर्ड (Charles A Beard) के शब्दों में, "प्रशासन के विषय में अधिक महत्वपूर्ण कोई दूसरा विषय नहीं है। सभ्य सरकार का भविष्य, और मेरी सम्मति में सभ्यता का भविष्य हमारी इस बीवणा पर आधारित है कि हम प्रशासन के सम्बन्ध में एक ऐसे विज्ञान, दर्शन एवं व्यवहार को विकसित करें जो सभ्य समाज के वर्तमानों को पूरा करने की क्षमता रखता हो"।<sup>2</sup>

लोक-प्रशासन के महत्त्व को स्वीकार करते हुए सर जैमुषा स्टैंग ने तो यही तर्क लिया है कि, "मेरा यमिष्ठ इस सम्बन्ध में चिन्तुन बाध है कि प्रशासकीय बर्माचारी तब समाज को प्रेरणा देने वाला खोता होगा। हर मजिस् पर वह भारी निबन्धन, प्रोत्साहन और परामर्श का कार्य करेगा"।<sup>3</sup>

बन्तुन, जैमे-जैमे राज्य के कार्य में वृद्धि हांकी है बंमे-बंमे लोक-प्रशासन के बायीं में स्थित ही वृद्धि हो जाती है। उन्नीमवी शताब्दी तक राज्य का मुख्य कार्य रक्षात्मक था। अतः लोक-प्रशासन का क्षेत्र भी सीमित था। परन्तु वर्तमान राज्यों का आधार जन-हित है। दुसरे शब्दों में, आधुनिक राज्य लोक-कल्याणकारी राज्य हैं। हम प्रकार के राज्यों में लोक-प्रशासन का महत्त्व और भी बढ़ जाता है। मानव-जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में पर-पर पर लोक-प्रशासन की आवश्यकता रहती है। शुद्ध भोजन, स्वच्छ जल, मर्यादा, प्रबन्धन, विज्ञान, बीमारी में सहायता आदि प्राप्त करने के लिए प्रशासकीय बर्माचारियों पर हम निर्भर रहते हैं। इसमें यह स्पष्ट है कि लोक-प्रशासन की अनुपस्थिति में सभ्य समाज में जीवन की आवश्यकताओं को पूरा

1. "If our civilization fails, it will be mainly because a break-down of administration."
2. There is no subject more important... than this subject of administration. The future of civilized government, and even, I think of civilization itself rests upon our ability to develop a science and a philosophy and a practice of administration competent to discharge the functions of civilized society."
3. "I am quite clear that the official must be the mainspring of the new society, suggesting, promoting, advising at every stage."

करना असम्भव-सी बात है। प्रो० ह्यूइट (I. D. White) ने आधुनिक राज्यों में सोच-प्रशासन के महत्त्व को स्वीकार करने हेतु कहा है कि, आज के दो सताब्दी पूर्व सोच सरकार से केवल दमन की आशा करने थे। अब सताब्दी पहले वह आशा करने लगे कि उन्हें श्रवणा छुड़ दिया जायेगा और आज के लोग विभिन्न प्रकार की सेवाओं और सुरक्षाओं की आशा करते हैं।<sup>1</sup> इस प्रकार के राज्य के दृष्टिकोण में परिवर्तन के साथ ही सोच-प्रशासन का महत्त्व में वृद्धि हुई है।

### परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. सोच-प्रशासन के अर्थ को बनाइए तथा उसके क्षेत्र तथा महत्त्व की समीक्षा कीजिये।

Define Public-Administration and discuss its scope and importance.

2. "प्रशासन का सम्बन्ध वार्यों का पूरा करने में है, जिनके साथ ही साथ निर्धारित लक्ष्य पूरे हो सकें।" इस कथन के मन्दर्भ में सोच-प्रशासन के क्षेत्र की विवेचना कीजिए।

"Administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives." Discuss the scope of administration in the light of above statement.

3. "सोच-प्रशासन का सम्बन्ध उन सार्वजनिक नीतियों को लागू करने में है जो प्राधिकारपूर्ण सत्ता द्वारा बनाई जाती हैं।" क्या यह सोच-प्रशासन की प्रवृत्ति तथा क्षेत्र की उचित व्याख्या है? यदि नहीं, तो इसकी कमियों का वर्णन कीजिये।

"Public Administration is concerned with the implementation of public policy as formulated by competent authority." Is this an adequate description of the nature and scope of Public Administration? If not, point out its deficiencies, वर्तमान युग में सोच-प्रशासन के बढ़ते हुए महत्त्व के कारणों का वर्णन कीजिए।

Account for the growing importance of Public Administration in the contemporary state

5. सोच-प्रशासन तथा व्यक्तिगत प्रशासन में समानता तथा भिन्नताओं का वर्णन कीजिये।

Explain briefly the similarities and dissimilarities in Public and Private Administration.

1. "Two centuries ago people expected little but oppression. A century ago they expected chiefly to be let alone. Now they expect a wide variety of services and protection."

6. "सोव-प्रशासन सदा नीति का दास होता है, चाहे इसका व्यावहारिक क्षेत्र सापेक्षित हो अथवा व्यक्तिगत।" इस कथन को आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए।

"Whether the sphere of interest be public or private, administration is always the servant of policy." Critically examine the above statement

७. "क्या निजी प्रशासन को सोव-प्रशासन से अधिक कार्यकुशल कहा जा सकता है?" अपने उत्तर को सबूतों से सुष्ट कीजिए।

"Will it be correct to describe Private Administration as more efficient than Public Administration." Give arguments. सोव-प्रशासन एक विज्ञान है अथवा कला या दोनों? संक्षिप्त विवेचना कीजिए।

Is Public Administration a Science or an Art or both? Discuss in details

---



# लोक-प्रशासन का अन्य सामाजिक विज्ञानों के साथ सम्बन्ध एवं अध्ययन पद्धतियाँ

(RELATION OF PUBLIC ADMINISTRATION WITH OTHER  
SOCIAL SCIENCES AND ITS METHODS OF STUDY)

मिश्रविश्व का बयान है, "यदि हम किसी विषय या विज्ञान का अध्ययन करना है तो यह बहुत लाभदायक होगा कि हम उस विज्ञान या विषय का अन्य विज्ञानों या विषयों से सम्बन्ध मानुस करें, और फिर यह जानने का प्रयत्न करें, कि उस विषय या विज्ञान ने अन्य विषयों से क्या लिया है और उसने स्वयं अन्य विषयों को क्या दिया है।" परन्तु लोक-प्रशासन के प्राग्मिक लेखकों ने इस विषय का हमारे सामाजिक विज्ञानों के साथ सम्बन्ध जोड़ने का प्रयत्न नहीं किया था, इसका कारण यह था कि उस समय वे इस विषय का एक स्वतन्त्र विज्ञान के रूप में प्रस्तुत करने में सफल थे। वृत्ति ऐतिहासिक दृष्टिकोण में लोक-प्रशासन राजनीति विज्ञान का एक घटक माना जाता था, इसलिए इस विषय के प्रादि अध्ययन का राजनीति विज्ञान के प्रति विशेष का दृष्टिकोण अपनाया जाता था। किन्तु धीरे-धीरे लोक-प्रशासन के लेखकों में सम्मेलन का प्रादुर्भाव हुआ और वे हमारे सामाजिक विज्ञानों के प्रति विशेष रूप में राजनीति शास्त्र के प्रति अपना ध्यान प्रकट करने लगे। लेकिन बाद में लोक-प्रशासन के विद्वानों के दृष्टिकोण में परिवर्तन आया और वे इस बात को मानने में सहमत हो गये कि लोक-प्रशासन का अन्य सामाजिक विज्ञानों के साथ सम्बन्ध है। हमारे श्रेष्ठ सामाजिकशास्त्रियों तथा सामाजिक मनोविज्ञानियों को है जिन्होंने अपने अध्ययन में यह बताया कि प्रशासन समाजशास्त्र एवं सामाजिक मनोविज्ञान की सहायता के लिए विस्तृत क्षेत्र प्रदान करता है। हमारे अतिरिक्त लोक-प्रशासन और अन्य विज्ञानों के सम्बन्धों को बढ़ाने का श्रेष्ठ वैज्ञानिक प्रबन्ध पद्धति साइंटिफिक मैनेजमेंट (Scientific Management Movement) को है जिसने सामाजिक गतिशीलता एवं स्थिरता को समझने के लिए प्रेरणा दी और इस प्रकार प्रशासकीय विज्ञान को वैज्ञानिक रूप प्रदान किया। यहाँ हम लोक-प्रशासन का कुछ महत्वपूर्ण सामाजिक विज्ञानों के साथ सम्बन्ध का वर्णन करेंगे।

## लोक-प्रशासन तथा राजनीति विज्ञान

(Public Administration and Political Science)

सामाजिक विज्ञानों में मोह-प्रशासन का सबसे अधिक पविष्ठ सम्बन्ध राजनीति विज्ञान में है, किन्तु लोक-प्रशासन के प्रारम्भिक लेखकों ने अपने विषय की भाँति ही एक स्वतन्त्र शाखा घोषित करने के उद्देश्य में राजनीति विज्ञान और मोह-प्रशासन के भेदों पर ही बल दिया। वास्तव में लोक-प्रशासन का प्रतिपाद्य विषय सरकार की प्रशासनिक गतिविधियाँ हैं। प्रो० फिकनर (Fickner) ने इसकी परिभाषा करते हुए कहा है कि, "सार्वजनिक नीति को नियामित करने के लिए सामूहिक प्रयत्नों का सम्बन्ध है।" लोक-प्रशासन में ऐसे सम्बन्ध विषयों का समावेश हो जाता है जिन्हें सरकार की सार्वजनिक समस्याएँ राज्य के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए करनी हैं। वास्तव में, लोक-प्रशासन राजनीति विज्ञान का ही एक भाग है, यद्यपि अब उसे पृथक् विषय माना जाने लगा है। इसका कारण यह है कि उद्योगवी शताब्दी में लोक-प्रशासन सम्बन्ध राजनीति विज्ञान में दो अर्थों में प्रयुक्त होता था। व्यापक दृष्टि में लोक-प्रशासन का अर्थ सरकार की कार्यो के सार्वजनिक संचालन में होना था। सरकार की किसी शाखा विशेष के कार्यो में नहीं। मरुविन अर्थ में उसका अभिप्राय सरकार की प्रशासनिक शाखा में होता था। वह सार्वजनिक नीति को नियामित करने में सम्बन्ध रखता था। सार्वजनिक नीति के निर्माण में नहीं। सार्वजनिक नीति के निर्माण का कार्य सरकार की राजनीतिक शाखा का कार्य समझा जाता था। सरकार की इन दो शाखाओं के भेद के अनन्तरूप मोह-प्रशासन को एक पृथक् विषय समझा जाने लगा। जो विज्ञान लोक-प्रशासन को एक पृथक् एक स्वतन्त्र मानने है उनमें कुछो विस्तार, कुछो तथा अन्तरही मुख्य है। विस्तार में अपने एक लेख "प्रशासन का अध्ययन (Study of Administration) में दोनों विषयों के भेद को स्पष्ट किया है। उन्होंने अपने लेख में लिखा था कि, "प्रशासन राजनीति परिधि के बाहर है। प्रशासकीय समस्याएँ राजनीतिक समस्याएँ नहीं हैं। यद्यपि राजनीति के द्वारा प्रशासन के लिए कार्य निर्धारित किया जाता है, तथापि उसे प्रशासकीय पदों के साथ आड-नाँद करने की स्वीकृति नहीं मिलनी चाहिए।"<sup>1</sup>

अमेरिका में राजनीति तथा मोह-प्रशासन को बहुत समय तक दो पृथक् पाठ्यविषय के रूप में माना जाता रहा है। राजनीति का सम्बन्ध सामान्य नीति निर्धारण में है और प्रशासन का उन नीतियों का लागू करने में। इस सम्बन्ध में प्रो० गुडनो का कथन है कि, "मालूम यह है कि प्रशासन का बहुत-सा भाग राजनीति में सम्बन्ध नहीं रखता। इस भाग को यदि छूटी तरह नहीं, तो बहुत सीधा तक

1. "Administration lies outside the proper sphere of Politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not suffered to manipulate its officers."

राजनीतिक मन्त्रागो के अनुसार से प्रत्यक्ष कर देना चाहिये। यह राजनीति में इनलिए सम्भव है क्योंकि इनमें मन्त्र-वैज्ञानिक, मन्त्र-व्यापिक और मन्त्र-व्यापिक या व्यापारिक प्रतिविधियों का धारण है। इनका राज्य की वास्तविक इच्छा की प्रतिनिधित्व पर बहुत कम प्रभाव है। प्रसिद्ध जर्मन लेखक ब्लुन्चली (Bluntschli) ने भी लोक-प्रशासन को राजनीति में सम्मिलित करने के लिए कहा है कि, "राजनीति राज्य की ऐसी प्रक्रिया है जिसका सम्बन्ध वह व्यवसायिक कार्यों में होता है। परन्तु इनके विरुद्ध प्रशासन का सम्बन्ध व्यक्ति तथा घाट कार्यों में होता है। इस प्रकार राजनीति या राजनीतिज्ञ का ही विनिष्ट कार्य-क्षेत्र होता है और प्रशासन वास्तविक दृष्टि में कुशल अधिकारियों के क्षेत्र में सम्मिलित है।

उक्त विद्वानों के विचारों से ऐसा लगता है कि राजनीति तथा साह-प्रशासन एक-दूसरे में स्वतन्त्र हैं। राजनीतिक विज्ञान केवल कल्पना में सम्मिलित है और प्रशासन व्यवहार में सम्मिलित है। एक राजनीतिज्ञ का कार्य है—सोचना तथा सोचना के विधानों की प्रक्रिया को निश्चित करना, परन्तु प्रशासन का कार्य है—सोचनाओं को व्यावहारिक रूप देना। राजनीतिज्ञ का कार्य है कि शक्ति का संचय कर अपने विरोधियों को नीचा दिखाने के लिए चापें खनना जबकि प्रशासन शक्ति का उपयोग जन-सेवा में लगाकर अधिक से अधिक जन-कल्याण के कार्य करता है।

राजनीति तथा प्रशासन को एक-दूसरे में पृथक् व स्वतन्त्र रखने के विचार की निम्नलिखित कुछ दिनों में बहुत आलोचना हुई है। आलोचकों का विचार है कि इन दृष्टिकोणों ने प्रशासन को राजनीति में इतना दूर पहुँचा दिया कि प्रशासकीय कर्मचारी सामान्य विधान की व्यवस्था करके अपने स्वतन्त्र निश्चालनों पर आधारित करने लगे। परन्तु उपर्युक्त दृष्टिकोणों को किसी भी स्थिति में उचित नहीं ठहराया जा सकता, क्योंकि किसी भी देश की राजनीतिक व्यवस्था उस देश के प्रशासन के लिए समुचित प्रभाव प्रस्तुत करती है। वास्तव में, मन्त्र तो यह है कि प्रजातान्त्रिक शासन-व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल के सदस्य सामान्य नीति के निर्धारण में प्रशासकीय अधिकारियों के परामर्श में ही कार्य करते हैं। अतः यह कहना विवक्षित नहीं तथा निराधार है कि प्रशासन नीति-निर्धारण में कोई भाग नहीं लेता। अतः मन्त्रालीन विचारक राजनीति तथा प्रशासन में अनिच्छता पर बल देते हैं। वे प्रशासन को राजनीति विज्ञान का पूरक मानते हैं। वे प्रशासन और राजनीति की पारस्परिक निर्भरता पर बल देते हैं तथा उनके विचार में दोनों विज्ञानों का एक-दूसरे में प्रत्यक्ष नहीं किया जा सकता; बल्कि ही उनमें कुछ अन्तर दिखाई देता हो। इस सम्बन्ध में लेस्ली लिप्सन (Leslie Lipson) का कथन है कि, "सरकार के कार्यों की विभाजित करने वाली कोई सरल रेखा नहीं खींची जा सकती। सरकार एक निरन्तर चलने वाली प्रक्रिया है। यह सही है कि किसी भी प्रक्रिया में बहुत सी मजिद होती है। व्यवस्थापन एक मजिद है और प्रशासन दूसरी। इतना होने पर भी वे मजिदें सब

एन-डूगरे से इतनी मिली हुई है कि कुछ स्थानों पर इनमें विन्तुल्य ही भेद नहीं किया जा सकता।<sup>11</sup> डोनेल्ड किंग्सले (Donald Kingsley) ने ठीक ही कहा है कि "प्रशासन राजनीति की एन शाखा है।"<sup>12</sup> इस प्रकार आज लोक-प्रशासन कानूनी विचारों अथवा मन्त्रवत् स्वयं-मिद मान्यताओं का कोई शुद्ध अध्ययन मात्र नहीं है। यह गतिशील है और अपनी प्रगति तथा विराम की प्रत्येक मजिज पर मानव-विवेक से सम्बन्धित है। अतः लोक-प्रशासन के अध्ययन में भी वे सभी प्रक्रियाएँ सम्मिलित हैं जिनके द्वारा नीति निर्धारण की जाती है। इस प्रकार लोक-प्रशासन के नवीन दृष्टिकोण के परिणामस्वरूप उसके कार्य-क्षेत्र में पहले की अपेक्षा अधिक व्यापकता आ गई है।

लोक-प्रशासन तथा राजनीति की अनिच्छता निम्न अध्ययन में और अधिक स्पष्ट हो जाती है।

(क) राजनीति की सफलता प्रशासन के सहयोग पर आधारित है। प्रशासनिक व्यवस्था में मन्त्रियों का सम्बन्ध राजनीति में होता है। प्रत्येक मन्त्री अपने विभाग की नीति का निर्धारण करता है और उन्हें लागू करवाने का कार्य भी करता है। परन्तु वास्तविकता यह है कि भत्री प्रशासन के कार्यों में दक्ष नहीं होते, अतः उन्हें नीति-निर्माण करने समय तथा उन्हें लागू करवाने समय प्रशासकीय अधिकारियों का परामर्श व सहयोग लेना होता है। इस प्रकार दोनों को एन-डूगरे ने सहयोग को प्राप्ति करके चलना होता है। सहयोग की भावना के अभाव में प्रशासन में स्थिरता आ जायेगी जो प्रदानत्व के लिए घटुम होता। जॉन एम० गॉस (John M. Goss) का कथन है कि "आजकल के काल में लोक-प्रशासन के सिद्धान्तों से राजनीति के सिद्धान्तों का आलस्य होता है।"<sup>13</sup> डोनेल्ड सी० स्टोव (Donald C. Stove) के विचार इस सम्बन्ध में बहुत महत्वपूर्ण हैं। उनके अनुसार, "विश्व की समस्याओं को हल करने की सफलता के लिए आवश्यक है कि दानवीन

1. "... the attempt to demarcate clear cut functions of government is impossible. Government is a continuous process. It is true that the process contains phases. Legislation is one phase, Administration another. But they are merged together and at certain points become indistinguishable."
2. "Administration is a branch of Politics"
3. "A theory of Public Administration means in our times a theory of politics too."

करने वाले लोग जो नीतियों को चलाते हैं और प्रशासन कार्य सम्भालने वाले सचिवालय—ये दोनों ही पक्ष सुसंगठित तथा सुप्रशासित हो।”<sup>1</sup> इस प्रकार प्रशासन की सफलता राजनीति की सफलता है। दुर्बल तथा दूषित प्रशासन राजनीति के लिए क्षय रोग में कम नहीं है।

(ख) योजनाओं की सफलता प्रशासन पर निर्भर करती है योजना चाहे कितनी ही अच्छी क्यों न हो, उसका लाभ तब तक नहीं हो सकता जब तक कि उसे योग्यता द्वारा श्रियान्वित न किया जाए। अतः प्रशासकीय अनुभव के द्वारा नीतियों को जब लागू किया जाता है तो वाञ्छित लाभ की प्राप्ति हो सकती है। राजनीतिज्ञ को अपने कार्य में सभी सफलता मिलती है, जब उसे कुशल, योग्य, ईमानदार तथा अनुभवी प्रशासक मिल जायें। यही कारण है कि डोनेल्ड प्रशासन को राजनीति की एक शाखा मानते हैं। प्रो० लास्की (Laski) ने इस सम्बन्ध में अपना मत देते हुए कहा कि “सत्-प्रतिष्ठित प्रशासन पर छा जाने का दृष्टिकोण उनका ही पृष्ठित है, जितना राजनीति को प्रशासन में बाहर रखने का दृष्टिकोण।” वास्तव में सरकार की सफलता राजनीति एवं प्रशासन के सम्बन्ध में है।

(ग) जैसा कि कहा गया है, प्रशासन में मंत्री विभाग का राजनीतिक अध्यक्ष होता है। वही अपने विभाग के लिए नीति निर्धारित करता है। नीति निर्धारण में सही आँकड़ों तथा सूचनाएँ एकत्रित करनी होती हैं। इस सामग्री को प्रशासकीय कर्मचारी एकत्रित करते हैं। इन प्रकार राजनीतिज्ञों को प्रशासन पर निर्भर रहना होता है। सत्य तो यह है कि राजनीति का स्वरूप ही लोक-प्रशासन के द्वारा निश्चित किया जाता है।

(घ) प्रशासन की गतिशीलता तथा लोकतन्त्र में जन-कल्याण सभी सम्भव है, जबकि राजनीतिज्ञ तथा प्रशासक के बीच अच्छे सम्बन्ध हों। फिफनर (Piffner) ने उन विद्वानों की कड़ी आलोचना की है जिन्होंने राजनीति और प्रशासन को एक-दूसरे से अलग रखने में योगदान दिया है। उनके अनुसार, “राजनीति और प्रशासन के बीच विभाजन में तात्पर्य केवल कार्य करने के नियम बनाने से है, जो कि अधिकांश मामलों में स्वयमेव इस बात का निश्चय कर देंगे कि कोई भी विविष्ट प्रश्न विधान-मण्डलीय क्षेत्र से सम्बन्धित है अथवा प्रशासकीय क्षेत्र से।” लेविन कार्य-विभाजन का अर्थ पृथक्ता नहीं होता है। प्रशासकीय कर्मचारियों के महत्त्व को बताते हुए रेम्से म्योर (Ramsay Muir) ने कहा कि “इंग्लैंड में मंत्री स्थायी कार्यकारिणी के हाथों का जिलाना होता है। सरकारें आती हैं और जाती हैं, मन्त्रियों का भी भ्राना-जाना बना रहता है, किन्तु देश का प्रशासन स्थायी रूप में चलता रहता है। कोई

1. “If international organizations are to be successful in dealing with world problems, the policy organs through which negotiations are conducted and the Secretariats which handle the administrative work must be properly organized and administered.”

प्रान्ति हममें परिवर्तन नहीं ला सकती और न कोई उद्यम-पुनर्न हमें उगाड़ सकती है।"

इस प्रकार लोक-प्रशासन का राजनीति के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध है। लेकिन महा यह बता देना आवश्यक है कि जब हम लोक-प्रशासन तथा राजनीति के सम्बन्धों की व्याख्या करते हैं तो हमें प्रतिवादी दृष्टिकोण में बचना चाहिए। हमें दोनों के बीच समन्वय की स्थापना करनी होगी और मध्यम रास्ता धरना होगा। लोक-प्रशासन का शुद्ध राजनीतिगत दृष्टिकोण उतना ही बुरा है जितना कि वह दृष्टिकोण जहाँ राजनीति को कोई स्थान नहीं दिया जाता। इस सम्बन्ध में कोई निश्चित मूल नहीं बनाया जा सकता, लेकिन यह निश्चयपूर्वक कहा जा सकता है कि राजनीति और राजनीतिज्ञों को प्रशासन के व्यापक उद्देश्यों की परिभाषा और राजनीतिक सत्ता की प्राप्ति के लिए चेष्टा तक ही सीमित रहना चाहिए। यह राजनीतिक सत्ता ही प्रशासन की शानक शक्ति है। दूसरी ओर प्रशासन और प्रशासकों का कार्य राजनीतिक शक्ति को नीति निर्माण के लिए आँकड़े, तथ्य, सूचनाएँ, सुझाव आदि प्रस्तुत करना है तथा नीति-निर्माण के पदचान् उमें लागू करना भी उन्हीं का कार्य है। जब तक यह सिद्धान्त सामयिक रूप में लागू होगा और राजनीतिज्ञों के हाथों में केवल राजनीतिक सत्ता रहेगी, प्रशासन को कोई गहरा नहीं हो सकता। साथ ही जब तक राजनीतिक प्रशासकीय शक्तों में तथा नीति के विमान्वयन के कार्य में विरोध नहीं है और वे इस सम्बन्ध में अपनी सीमाओं को पहचानते हैं, तब तक प्रशासन को अपने अधिकारों के सम्बन्ध में चिन्तित होने की आवश्यकता नहीं है। हमें अनिश्चित कुछ ऐसे भी क्षेत्र हैं जो प्रशासन और राजनीति दोनों की परिधि में आते हैं। इतिहास एवं परम्परा के कारण कुछ देशों में हमारे देशों की अपेक्षा इन क्षेत्रों का विस्तार अधिक पाया जाता है, किन्तु हमें यह निष्कर्ष नहीं निकालना चाहिए कि दोनों विधियों के भेद को घुना देने की आवश्यकता है। सामान्य में, इस क्षेत्र में स्वस्थ परम्पराएँ उन्हीं देशों में विकसित होती हैं जहाँ राजनीति एवं प्रशासन के विभिन्न दो दृष्टिकोण रखा जाता है।

उदाहरण के लिए, ब्रिटेन को दिया जा सकता है, जहाँ राजनीति तथा प्रशासन दोनों ही के क्षेत्रों में स्वस्थ परम्पराएँ कायम हैं। वहीं लोक सेवा के महत्व अधिकारण, मध्यम वर्ग के होने हैं। लेकिन इंग्लैंड की सरकार पाते अधिक इस (Labour Party) या प्रतिवादी दल (Conservative Party) की बनी हो, लोक सेवाओं ने उनकी नीतियों को लागू करने में सामान्य रूप में सहयोग दिया है। दोनों राजनीतिक दल मन्त्रियों तथा प्रशासकीय अधिकारियों के कार्य-क्षेत्रों की भिन्नता को अपनी अपनी प्रकार समझते तथा जानते हैं कि दोनों के मध्य मध्य की सम्भावना ही कम हो गई है। ब्रिटेन में मन्त्री लोग अपने अधीनस्थ प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा अपने विचारों की स्वतन्त्रतापूर्वक अभिव्यक्ति को ही केवल महत्त्व नहीं करते, अपितु उन्हें

अनिवार्य भी मानने हैं तथा अधिकारी अपने राजनीतिक अध्ययों द्वारा निर्धारित नीतियों को पूरी लगन के साथ लागू करने के लिए तत्पर रहने हैं, भले ही प्रारम्भिक अवस्थाओं में उन्होंने उन नीतियों के विरुद्ध विचार व्यक्त किया हो। जब भारत स्वतन्त्र हुआ तो यही पर भी प्रशासकीय अधिकारियों ने कार्यकारी मन्त्रिमण्डलों को पूर्ण सहयोग दिया, हलांकि वे विदेशी कर्मचारीगण की परम्पराओं में पोषित हुए थे। इन मन्त्रियों ने भी उनके सहयोग को भुक्त कठ से सराहना की।

इतना ही नहीं कुछ ऐसे विषय हैं जो राजनीति विज्ञान की परिधि में आते हैं, लेकिन लोक-प्रशासन वा अध्ययन करने के लिए उनका अध्ययन करना आवश्यक है। ये क्षेत्र हैं—सर्वधार्मिक कानून, स्थानीय शासन, शासन तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध। सर्वधार्मिक कानून तथा प्रशासन में इतना गहरा सम्बन्ध है कि साधारण व्यक्ति इन दोनों विषयों को एक ही मानता है। यहाँ तक कि भारतीय लेखकों ने हमारे सिद्धान्त में भी सर्वधार्मिक सिद्धान्त एवं प्रशासकीय सिद्धान्त को कई स्थानों पर मिला दिया है जबकि लोक-प्रशासन सर्वधार्मिक कानून का भाग नहीं है, तथापि यह सही है कि उससे मगठन एवं स्वरूप का निर्धारण मन्त्रिषाल द्वारा ही किया जाता है। इसी प्रकार स्थानीय प्रशासन के क्षेत्र में राजनीति विज्ञान एवं लोक प्रशासन दोनों का कार्य-क्षेत्र एक-दूसरे में बहुत जगह मिलता है।

प्रथम विश्व-युद्ध तक लोक-प्रशासन वा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के साथ कोई सम्बन्ध नहीं था। इसका कारण यह था कि उस समय तक अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों को कूटनीति वा विषय माना जाता था। परन्तु अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के क्षेत्र में सहकारिता की भावना के जाग्रत होने से, अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं का लोक-प्रशासन में भी सम्बन्ध स्थापित हो गया है। आज समस्त विद्वानों द्वारा यह बात स्वीकार की जाने लगी है कि अन्तर्राष्ट्रीय समस्याएँ केवल कूटनीतिक ही नहीं, अपितु प्रशासनिक भी हैं। राष्ट्र मण (League of Nations) की स्थापना के साथ कुछ हमारे अन्तर्राष्ट्रीय मगठनों की स्थापना हुई। उदाहरण के लिए, अन्तर्राष्ट्रीय श्रमिक मगठन (International Labour Organization) आदि। इसी प्रकार द्वितीय विश्व-युद्ध के पश्चात् अनेक संयुक्त राष्ट्र मण (United Nations Organization) की स्थापना हुई तो उससे साथ उसकी अन्य शाखाएँ भी स्थापित की गईं। उनमें विश्व बैंक (World Bank), अन्तर्राष्ट्रीय वित्त कोष (International Monetary Fund) आदि के नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। इन संस्थाओं के कार्यों को सम्पादित करने के लिए किसी न किसी प्रकार के प्रशासन की आवश्यकता थी। इस प्रकार लोक-प्रशासन का क्षेत्र राष्ट्र से बढ़कर अन्तर्राष्ट्रीय हो गया है। डोनेल्ड सी० स्टोन (Donald C Stone) का विचार है कि "यदि अन्तर्राष्ट्रीय मगठनों को विश्व की समस्याओं को हल करने में सफल होना है तो उन सभी संस्थाओं को समुचित रूप से मगठित एवं प्रशासित होना चाहिए, जिनके माध्यम से

समझों की बातचीत बनाई जाती है तथा प्रशासनिक कार्य संचालित होता है।” इस प्रकार यह स्पष्ट है कि राजनीति विज्ञान का मोक्ष-प्रशासन के साथ गहरा सम्बन्ध है। यही देख कर कुछ विद्वान यह मानते हैं कि मोक्ष-प्रशासन का जन्म राजनीति की कोख से हुआ है।

### लोक प्रशासन तथा कानून (Public Administration and Law)

लोक प्रशासन तथा कानून का विधि में गहरा सम्बन्ध है। लोक प्रशासन को कानून के अन्तर्गत रखकर ही अपना कार्य करना होता है। कोई भी लोक प्रशासन कानून का उल्लंघन नहीं करना चाहता और न ही ऐसा कार्य कर सकता है जो विधि के अन्तर्गत नहीं आता हो। प्रशासन कानून का अनुसरण ही और उसका मुख्य कार्य यह देखना होता है कि कानून को ठीक तरीके से लागू किया गया है या नहीं। वुडरो विल्सन (Woodrow Wilson) ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि “सार्वजनिक कानून को विस्तृत तथा व्यवस्थित रूप में कार्यवाही करने का नाम ही लोक प्रशासन है। सामान्य कानून का प्रत्येक विविष्ट विधानन्यत ही प्रशासन का कार्य है। उदाहरण के लिए, करा का निर्धारण एवं संग्रह करना, अपराधी को दण्ड की व्यवस्था, डाक का आवागमन तथा वितरण, सेवा तथा बीमेना के लिए सामग्री जुटाना तथा बर्ती करना आदि सब स्पष्ट रूप में प्रशासन के ही कार्य हैं, किन्तु सामान्य कानून जो कि इन सब कार्यों का करने के बारे में निर्देश देते हैं, वे प्रशासन की परिधि के बाहर तथा ऊपर जाते हैं।” प्रशासन स्वयं कानून की सीमा में रह कर कार्य करता है और यदि सीमा का उल्लंघन किया जाता है तो उसकी अधिकारता के सम्बन्ध में न्यायालय में उचित कार्यवाही हेतु जाया जा सकता है। न्यायालय को यह अधिकार प्राप्त है कि प्रशासन के कार्यों को उसके अधिकारों के दायरे में लाकर कर सकता है अर्थात् उसके कार्यों को गैर-कानूनी करार दे सकता है तथा कानून के उल्लंघन करने वाले कार्यवाहियों को दण्ड भी दे सकता है।

एक और दृष्टिकोण में भी कानून तथा लोक-प्रशासन में गहरा सम्बन्ध है, और वह दृष्टिकोण है—कानून का निर्माण। यह सर्वविदित है कि कोई भी कानून तब बनता है तो उस पर प्रशासन का गहरा प्रभाव होता है। उदाहरण के लिए, जब कोई कियेस (Bill) व्यवस्थापिका (Legislature) के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है तो उसकी स्वीकारता तथा उसकी विषय-सामग्री आदि प्रास्ताविक अधिकारियों के द्वारा ही तैयार की जाती है। प्रशासकों को मन्त्रिमण्डल विधेयकों की तरह मानते हैं एवं हर नीति एवं विधि के निर्माण में उनका परामर्श लिया जाता है।

इतना ही नहीं, आधुनिक युग में प्रशासकों को कानून निर्माण के अधिकार भी प्राप्त हो गये हैं। सामान्य में कानून तो व्यवस्थापिका के द्वारा बनाये जाते हैं, परन्तु वर्तमान में व्यवस्थापिका के कार्यों में इतनी व्युत्थि हो रही है कि वह उसमें



रहे जाने वाले सबसे विधेयकों पर पूर्णरूप से विचार नहीं कर सकती। समय के प्रभाव के कारण व्यवस्थापिका विधेयक की स्पर्शा निश्चित कर देती है तथा उगरे अनर्गत प्रशासनिक कानून का निर्माण कर प्रशासन को संचालित करता है। इस कारण से एक व्यवस्था का प्रशासन में विकास हो रहा है जिसे 'हस्तान्तरित विधि' (Delegated Legislation) का नाम दिया जाता है। इस व्यवस्था के अनर्गत प्रशासकों को कुछ नियम तथा उप-नियमों को बनाने का अधिकार प्राप्त हो जाता है। इस प्रकार के नियमों का निर्माण व्यवस्थापिका की देख-रेख में होता है तथा उसका उन पर नियन्त्रण भी रहता है।

अन्त में कहा जा सकता है कि कानून वह माध्यम है जिसके द्वारा लोक-प्रशासन को उत्तरदायी बनाया जाता है। इसके अनिश्चित कानून के माध्यम से ही नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा की जा सकती है। कानून लोक-प्रशासन को उसरी सीमा के अन्तर्गत करने से रोकता है। कानून के प्रभाव में प्रशासन प्रगति हो जायेगा और प्रशासन के बिना कानून। दोनों विषयों की पविष्टता को दूरते हुए यह कहा जाता है कि कानून राज्य सञ्चालन के लिए रक्त-वाहिनियों का कार्य करता है। वह लोक-प्रशासन को संगठन करता है, उसका संचालन करता है तथा उन पर नियन्त्रण रखता है। कानून प्रशासकों का मार्ग-दर्शन करता है उनके अधिकारों की उचित व्याख्या करता है तथा जन-व्यवस्था करने के लिए अपनी मानवीय शक्ति के प्रयोग का प्रयत्न देता है। कानून से यह सभी सम्भव है जरूरी श्रेष्ठ शक्ति प्रशासन में लगे हो। इस प्रकार लोक-प्रशासन तथा कानून एक-दूसरे पर निर्भर है।

### लोक प्रशासन तथा इतिहास

(Public Administration and History)

इतिहास मानव समुदाय के विकास की कहानी है। वह मानव सभ्यता के प्रथम विकास का विवरण प्रस्तुत करता है। गेटेल (Gittell) ने कहा है, "इतिहास की घटनाओं और विचारों, उनके कारणों तथा परिणामों का अध्ययन है। यह प्रादिक, धार्मिक, वैदिक एवं सामाजिक दशाओं के माध्यम से राज्य, उनके विकास, संगठन तथा परिणामों का भी वर्णन प्रस्तुत करता है।"<sup>1</sup> इस प्रकार सामाजिक विज्ञानों के सम्बन्ध का ज्ञान इतिहास में किसी न किसी रूप में मिलता है। लोक-प्रशासन इस विषय का अंग नहीं हो सकता। लोक-प्रशासन के विद्यार्थी एवं स्वयं प्रशासकों के लिए इतिहास का ज्ञान महत्वपूर्ण है, क्योंकि इसके

1. "History is the record of past events and movements, their causes and inter-relations. It includes a survey of conditions and development in economic, religious, intellectual and social, affairs as well as study of states, their growth and organisation, and their relations with one another."

अध्ययन से यह पता चलता है कि भूतल में प्रशासन का स्वरूप क्या था, उगरे सामने चीन-चीन की समस्याएँ थी और उनका निगारण किस प्रकार किया गया। समय तथा परिस्थितियों प्रशासन के रूप को निर्धारित करती है। इतिहास में हम ऐसे कई कालों (Periods) का अध्ययन करते हैं जिन्हें स्वयंसायन कहा जाता है। इससे विपरीत इतिहास में कुछ ऐसे भी समय रहे हैं जिनमें राज्यों के पतन भी हुए हैं। इन सब के पीछे प्रशासन का हाथ रहा है। जिनके सामने प्रशासन उत्तम रहा, वह स्वयंसायन कहा गया और उस राज्य के सम्राट महान् कहलाये, जैसे चिनो, चन्द्रगुप्त मौर्य, अशोक आदि। लेकिन जिन राज्यों में प्रशासन भ्रष्ट रहा, उन राज्यों का पतन हुआ। इन सब प्राशासनिक घटनाओं का अध्ययन इतिहास में मिलता है। मान के प्रशासन इतिहास से सबसे बड़ा फायदा है। इतिहास उगरे किन चीजों की कार्य करता है। प्रशासकों को इतिहास में यह जान लेना चाहिए कि भूतकाल की घटनाओं की पुनरावृत्ति न हो। इस प्रकार लोक-प्रशासन के लिए इतिहास ही एक ऐसा विषय है जो जन-प्रदर्शन का कार्य कर सकता है। लोक-प्रशासन उस प्राचीन तकनीकों को गौरव करता है जिन्हें चीन में किंगो समस्या को सुलभाने के लिए प्रयोग में लाया गया था। वर्तमान में वैसी ही समस्या किसी प्रशासक के सामने आती है तो वह उस तकनीक का प्रयोग कर उसे हल कर सकता है। लोक-प्रशासन के पास भौतिक विज्ञानों के समान अपनी कोई प्रयोगशाला नहीं है तथा उसे अपने नियमों एवं विधानों की परीक्षा व मूल्यांकन के लिए अपने देश व दूसरे देशों के पूर्व अनुभवों की ओर देखना होता है और वह पूर्व अनुभव हमें इतिहास में ही मिलते हैं।

यहाँ यह बताना उचित होगा कि इतिहासकारों ने इतिहास लिखते समय प्रशासकीय समस्याओं पर अधिक ध्यान नहीं दिया फिर भी जहाँ जहाँ भी थोड़ा बहुत जिन पुस्तकों में प्रशासन के सम्बन्ध में लिखा गया है, वह हमारे लिए उपयोगी है। ऐसी पुस्तकों में कौटिल्य का 'अर्थशास्त्र', अल्ताइदीन का शासन की जियाउदीन बनी द्वारा लिखी 'किंगोशाही', अरबों की शासन-व्यवस्था पर लिखी गई प्रमुख फ़ारसी की 'शासन-अध्यायी' आदि हैं।

अतः मैं कहना चाहता हूँ कि प्रशासन की महत्त्वता की पुष्टि इतिहास ही संसार करता है। विभिन्न देशों के इतिहास में हम प्रशासन को महत्त्व बनाने की सामग्री प्राप्त कर सकते हैं और अपने देश की महत्त्वता के मापने पर प्रामाण्य कर सकते हैं। इस प्रकार इतिहास तथा लोक-प्रशासन में घटूट सम्बन्ध है।

### लोक प्रशासन तथा अर्थशास्त्र

(Public Administration and Economics)

अर्थशास्त्र अन्य सामाजिक शास्त्रों की भाँति एक स्वतन्त्र तथा पृथक् विज्ञान है, फिर भी लोक-प्रशासन के साथ इसका निकट का सम्बन्ध है। यह मनुष्य के

आर्थिक जीवन में सम्बन्धित है। यह धन का विज्ञान (Science of Wealth) है जिसका सम्बन्ध मनुष्य के जीवन तथा उसके कार्यों में है। मार्शल ने कहा है कि "अर्थशास्त्र एक घोर तो सम्पत्ति का अध्ययन है और दूसरी घोर अधिक महत्वपूर्ण दिशा में मनुष्य के अध्ययन का एक अंग है। अर्थशास्त्र के मुख्य भाग हैं—उत्पत्ति (Production), उपभोग (Consumption), विनिमय (Exchange) तथा वितरण (Distribution)। अर्थशास्त्र का मुख्य उद्देश्य है—मानव के जीवन को सुखी और सम्पन्न बनाना।

प्रारम्भ में राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में लोगों की धारणा बहुत सीमिit थी। उस समय राज्य का मुख्य कार्य दश में शान्ति तथा व्यवस्था बनाये रखना एवं बाहरी आक्रमण में देश की रक्षा करना था। बीसरी शताब्दी के प्रारम्भ से ही राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में लोगों के दृष्टिकोण में परिवर्तन होने लगा और राज्य में यह आना की जाने लगी कि वह अपने लोगों के लिए मुल और समृद्धि के कार्यों को सम्पन्न करेगा। इस दृष्टिकोण के परिणामस्वरूप राज्य के कार्यों में वृद्धि होने लगी। आधुनिक राज्य का स्वरूप नोक-कल्याणकारी है और इसमें राज्य के विभिन्न प्रकार के जन-कल्याणकारी कार्यों को सम्पन्न करना होता है। इन कार्यों का सम्पादित करने के लिए धन की आवश्यकता होती है। टैक्स (Tax) से धन को प्राप्त किया जाता है जिससे द्वारा समस्त प्रशासनिक कार्य चलता है। इसके अतिरिक्त वर्तमान राज्यों को व्यापारिकभी कार्य करने हाने हैं। इस प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करने के लिए सरकारी निगम, राज्य द्वारा प्रबन्धित उद्योग तथा राज्य संचालित उद्योग की स्थापना की जाती है, जो आज माधारण बात हो गई है।

नोक-प्रशासन पर आधुनिक समय में बड़ा उत्तरदायित्व आ गया है। औद्योगिक क्रान्ति के पश्चात् विभिन्न प्रकार की आर्थिक समस्याओं का जन्म हुआ है जैसे—वर्गवाद की समस्या, मानिक और मजदूरों के सम्बन्ध, कार्य के घण्टे, बीतम आदि। इन समस्याओं को मुलभाना देदी सीर है। राज्य के प्रशासन को ही इन भगों का समाधान सोत्रना होया। अतः प्रशासन को आर्थिक समस्याओं का ज्ञान होना चाहिए। आर्थिक समस्याओं के समाधान में अर्थशास्त्र नोक-प्रशासन का मार्गदर्शन करता है।

राज्य की आर्थिक उन्नति हो इसलिए सरकार अपने नागरिकों को उचित सहायता देती है। नये-नये उद्योग-धन्धों की स्थापना के लिए सरकार देशी तथा विदेशी पूंजी का स्वागत करती है। साथ ही वह इस बात का ध्यान भी रखती है कि पूंजी का एकीकरण कुछ ही लोगों के हाथों में न हो। पूँजीपति जनता का शोषण न करे, वस्तुओं के दाम बढ़ने न पायें। यदि पूँजीपति जनता का शोषण करने हैं, तो सरकार हस्तक्षेप कर वस्तुओं के दाम निश्चित कर सकती है। सरकार महत्वपूर्ण उद्योगों का राष्ट्रीयकरण कर सकती है। इस प्रकार सार्वजनिक हित के उद्देश्य से

सरकार ध्यतिगत उद्योगों में हस्तक्षेप कर सकती है। इतना ही नहीं, प्राधान्यवान में सरकार राजस्व एवं बन्दोबस्त व्यवस्था चालू करती है।

अतः यह आवश्यक है कि वर्तमान प्रशासकों को आर्थिक समस्याओं के बारे में पर्याप्त ज्ञान हो। प्रशासकीय नीतियों का मूल्यांकन आर्थिक परिणामों को ध्यान में रख कर किया जाता है। देश में आर्थिक समृद्धि को सम्भव बनाने का उत्तरदायित्व प्रशासन का माना गया है। देश में रहने वालों के आर्थिक स्तर में सुधार के लिए विभाग योजनाएँ बनाई जाती हैं लेकिन उन योजनाओं की सफलता प्रशासन पर ही निर्भर करती है प्रशासन ही इन योजनाओं के लिए धन उपलब्ध कराता है। इस प्रकार प्रशासन वित्तीय समस्याओं के सम्बोधनक हल निबालने में महत्वपूर्ण योगदान देता है।

आधुनिक युग में राज्य ने ध्यति की भाँति आर्थिक क्रियाएँ प्रारम्भ कर दी हैं। इसका मुख्य कारण उत्पादन का समुचित वितरण है। देश में रहने वाले प्रत्येक व्यक्ति को उत्पादन का समान हिस्सा मिलना चाहिए। सरकार अपने इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए सरकारी निगमों (Public Corporation) की स्थापना करती है।

अतः यह कहना अनुचित नहीं होगा कि प्रशासन के प्रभाव में आर्थिक क्रियाएँ और नीतियाँ सफल नहीं हो सकतीं और जब तक प्रशासकों को धर्मशास्त्र का ज्ञान नहीं होगा, वे अपने उत्तरदायित्व को निभाने में सफल नहीं हो सकेंगे। अतः दोनों विषयों का धनिल्ल सम्बन्ध है।

### लोक प्रशासन तथा आचारशास्त्र (Public Administration and Ethics)

आचारशास्त्र या नीतिशास्त्र का सम्बन्ध नैतिकता में है, और वह ऐसे नियमों का निर्माण करता है जो समाज में रहने वाले मनुष्यों के आचरण को प्रभावित करते हैं। आचारशास्त्र मनुष्य के आचरण के धर्मशास्त्र तथा धर्मशास्त्र और उन आदर्शों की, जिनकी दिशा में उसे चलनीय होना चाहिए, संज्ञक करता है। आचरण की परिवर्तना एक शुद्धता की निष्ठा हम आचारशास्त्र में ही पाते हैं। नैतिकता समाज को ऊँचा उठानी है तथा उसे निरन्तर प्रगति के पथ पर ले जाती है। जिन प्रकार ध्यति के जीवन में नैतिकता का महत्व होता है, उसी प्रकार सौक-प्रशासन में भी नैतिकता का विशेष महत्वपूर्ण स्थान है। नैतिकता के प्रभाव में स्वयं प्रशासन की ध्यति नहीं की जा सकती। अष्ट आचरण वाले कर्मचारियों पर सरकार अधिक समय तक नहीं टिकी रह सकती। जिनो सरकार या राज्य का पत्र होता है तो उनसे पीछे घनेर कारणों में से एक महत्वपूर्ण कारण अष्ट आचरण का प्रशासन है। जनता प्रशासकों को ध्यति के रूप में देखती है। अगर वे अष्ट हैं तो जनता भी वैसी ही बन जायेगी। प्राचीन काल में यह कहावत पड़ी थी—“यथा राजा तथा प्रजा”। विनामी राजाओं ने जनता के अधिकारों को भी अष्ट कर दिया। इतिहास साक्षी है कि भारत में राजाओं की विनामिता तथा अष्ट प्रशासन के परिणामस्वरूप विदेशी जातियों ने उनको हरा कर भारत पर ध्यति

आधिपत्य स्थापित किया। भ्रष्ट आचरण के कारण ही युगत शासकों की अपना विशाल साम्राज्य खोना पड़ा।

नैतिकता बड़ी मूल्यवान् वस्तु है। वह राष्ट्र अथवा समाज की आधारशिला है। प्रशासकवर्ग का यदि आचरण शुद्ध है, तो उनके निर्णयों के पीछे आदर तथा सत्कार की भावना भरी रहती है। जनता राज्य तथा सरकार के कानूनों का पालन खुशी से करती है। वास्तव में लोक-प्रशासन की सफलता की कुञ्जी नैतिकता ही है। नैतिकता नीतिशास्त्र का आधार है।

लोक-प्रशासन के प्रारम्भिक विद्वानों ने आचारशास्त्र से इसका सम्बन्ध नहीं माना है। इसका कारण यह था कि उस समय प्रशासन का सम्बन्ध साध्य से था, साधन से नहीं। परन्तु इस दृष्टिकोण में धीरे-धीरे परिवर्तन हुआ और साधन को भी साध्य के समान महत्त्व दिया जाने लगा। अच्छे साध्य को पाने के लिए अच्छे साधनों की आवश्यकता होती है। जब से इस दृष्टिकोण को महत्त्व दिया जाने लगा है, जब से ही लोक-प्रशासन तथा नीति या आचरणशास्त्र का गहरा सम्बन्ध होने लगा है। अच्छे लोक-प्रशासन की बमौटी मितव्ययिता या कार्यकुशलता नहीं है, अपितु नैतिकता भी है। प्रशासन का उद्देश्य सर्वथा ही नैतिक होना चाहिए। नैतिकता में गिरे हुए प्रशासन से हम किसी प्रकार की प्रगति तथा जीवन में मूल्यों की स्थापना की आशा नहीं कर सकते। वुड्रो विल्सन (Woodrow Wilson) ने भी इसी प्रकार का भाव व्यक्त किया है, “हम एक हत्यारे से हत्या कराने की इच्छा को उधार लिये बिना चाफू पाना करने की विधि सीख सकते हैं। इसी प्रकार हम यूरोप में निरक्षर राजतन्त्रों से अच्छी प्रशासकीय विधियों को इसलिए सीख सकते हैं ताकि प्रजातन्त्र के लक्ष्य को प्राप्त करने पर उनका प्रयोग अच्छी प्रकार से किया जा सके।”<sup>1</sup> इस प्रकार नीति शास्त्र का अध्ययन तथा उसके सिद्धान्तों का अनुसरण लोक-प्रशासन की सफलता के लिए आवश्यक बन गया है।

### लोक-प्रशासन तथा समाजशास्त्र

(Public Administration and Sociology)

सभी सामाजिक विज्ञानों का सम्बन्ध समाज शास्त्र के साथ है। समाज शास्त्र के अन्तर्गत हम समाज के विभिन्न अंग तथा उनकी उत्पत्ति से लेकर वर्तमान समय तक के कार्यों का अध्ययन करते हैं। समाज शास्त्र एक व्यापक विषय है और इसके अध्ययन से दृष्टिकोण में व्यापकता आती है। समाज में उत्पन्न होने वाले

1. “We can learn from a murderous rogue his technique of sharpening a knife without borrowing his intent to commit murder. So we can learn efficient techniques of administration from the autocracies of Europe and use these efficient techniques the better to realise the good of our democracy.”

समुदायो के विभाग, प्रवृत्ति, गरम्पनिव मध्यस्थ तथा उनकी उत्पत्ति एवं प्रशासन मध्यस्थी समस्याओं का समाधान करने के लिए इसका ज्ञान आवश्यक है। प्रशासन की समस्याओं को समझने के लिए केवल व्यक्ति को समझना ही पर्याप्त नहीं है, अपितु उस वातावरण को समझना भी आवश्यक है जिसमें वह रहता है। समाज-शास्त्र सोह-प्रशासन के विचारियों के सम्मुख सोह करने के लिए एक विस्तृत क्षेत्र प्रदान करता है।

जब समाज-शास्त्र का अध्ययन किया जाता है तो सोह-प्रशासन का अध्ययन भी उसमें आ जाता है। सोह-प्रशासन समाज-शास्त्र का एक भाग है। समाज के स्वरूप के अनुसंधान ही सोह-प्रशासन अपने कार्य-कारणों को निश्चित करता है। सोह-सम्पादकरी राज्य में प्रशासन को जन-सम्पादन के अनेक कार्यों को सम्पादित करना होता है। सोह-प्रशासन समाज की बुद्धिमत्तियों को समाप्त करने का कार्य करता है, भले व्यक्तियों की दृष्टि उनसे भ्रष्ट करता है तथा समाज में शांति व व्यवस्था बनाये रखता है। व्यक्तियों के व्यवहारों तथा सम्बन्धों पर नियन्त्रण रखने का कार्य भी सोह-प्रशासन के द्वारा सम्पादित किया जाता है। सोह-प्रशासन के द्वारा इन कार्यों को समाज के हित के लिए पूरा किया जाता है। संवर्धन का विस्तृत रूप में अध्ययन समाज-शास्त्र तथा सोह-प्रशासन में किया जाता है। प्रशासकीय सुविधायी सुवधानों में सोह-प्रशासन को समाज-शास्त्रीय अध्ययनों का महत्त्व देना होता है। मृदु समाज-शास्त्रियों ने प्रशासकीय अध्ययन भी किये हैं सोह-प्रशासन को अपनी सोह का विषय बनाया है। इस प्रकार के समाज-शास्त्रियों में मैक्स वेबर (Max Weber) का नाम अग्रणीय है, जिन्होंने "बोकरशाही" (Bureaucracy) पर अपना निबन्ध लिखा।

समाज-शास्त्र ने सोह-प्रशासन को एक नया दृष्टिकोण प्रदान किया है। समाज-शास्त्र सोह-प्रशासन के लिए आवश्यक सामग्रियाँ प्रदान करता है तथा प्रशासन में एक तीव्र दृष्टि को विकसित करने में उसकी महत्वपूर्ण भूमिका रही है। यह समाज-शास्त्र का ही प्रभाव है कि सोह-प्रशासन के भाषितिक सोह-प्रशासकीय समस्याओं का अध्ययन उनकी वातावरण मध्यस्थी दृष्टिभूमि में ही करते हैं। इस प्रकार समाज-शास्त्र का ज्ञान प्रशासन को अधिक सोह-प्रशिक्षित बना देता है।

अन्त में यह कहा जा सकता है कि समाज में शांति एवं व्यवस्था, उनकी प्रगति एवं विभाग अन्तर्गत सोह-प्रशासन के द्वारा ही सम्भव है। लेकिन प्रशासक तब तक अपने उद्देश्यों को निष्ठा नहीं रखेगा तथा अपने कार्यों में सफल नहीं होगा जब तक कि उसे समाज-शास्त्र का ज्ञान नहीं होगा, अन्य-समाज-शास्त्र एवं सोह-प्रशासन में महत्त्व सम्बन्ध है।

सोह-प्रशासन का उपयुक्त वर्णित स्थितियों के साथ ही संभव सम्बन्ध हो, ऐसी बात नहीं है। साम्यविज्ञान यह है कि सोह-प्रशासन का सभी सामाजिक विज्ञानों के साथ महत्त्व सम्बन्ध है।

## लोक-प्रशासन के अध्ययन की पद्धतियाँ

(Methods of the Study of Public Administration)

प्रत्येक विज्ञान की एक विशेष अध्ययन पद्धति होती है जो कि उसके विषय की अन्वेषण सम्बन्धी परिस्थितियों और सुविधाओं को ध्यान रख कर निर्धारित की जाती है। कुछ विज्ञानों का विषय इतना जटिल होता है कि एक ही पद्धति से उनका अध्ययन नहीं किया जा सकता और उनमें कई पद्धतियों का अनुसरण करना पड़ता है। विशेषतः सामाजिक विज्ञानों के सम्बन्ध में यही बात है और यही कारण है कि भिन्न-भिन्न आचार्यों ने भिन्न-भिन्न पद्धतियों को काम में लिया है। ज्ञान की विभिन्न शाखाओं का अध्ययन करने के लिए दो पद्धतियों का अध्ययन किया जाता है निगमनात्मक (Deductive) तथा आगमनात्मक (Inductive)। प्राकृतिक विज्ञानों का अध्ययन करने के लिए आगमनात्मक अध्ययन पद्धति का प्रयोग किया जाता है। इस पद्धति में पर्यवेक्षण और प्रयोग के द्वारा विगिष्ट में समाप्ति की ओर बढ़ा जाता है। पर्यवेक्षण के द्वारा मध्यों का मसह करके उनका वर्गीकरण कर लिया जाता है। वर्गीकरण से मध्यों के परस्परिक सम्बन्ध स्पष्ट हो जाते हैं अर्थात् कार्य-कारण के सम्बन्ध का अनुमान कर लिया जाता है और उस अनुमान के आधार पर व्यापक नियम बना लिया जाता है। नियमों की सत्यता जाँचने के लिए प्रयोग किये जाते हैं। प्रयोगों के आधार पर प्रमाणों की सिद्धि हो जाने पर वह नियम सर्वमान्य हो जाता है। इस प्रकार आगमनात्मक पद्धति में विशेष उदाहरणों से व्यापक नियम की ओर बढ़ते हैं। इस उदाहरण में यह बात स्पष्ट हो जायेगी : मलेरिया ज्वर का कारण ढूँढने में यह देखा गया कि इसका प्रयोग उन स्थानों पर अधिक होता है जहाँ मच्छर पाये जाते हैं। कई रोगियों के रक्त की परीक्षा की गई और उनमें एक विशेष प्रकार के कीटाणु पाये गये। यही कीटाणु मच्छरों के शरीर के रक्त में पाये गये। इस आधार पर यह अनुभव किया गया कि रोग का कारण मच्छरों के काटने पर इन कीटाणुओं का मनुष्यों के शरीर में प्रवेश करना ही है। इस उदाहरण में व्यवहृत तर्क-प्रणाली यह है कि मलेरिया के रोगी 'अ' का रोग मच्छरों के काटने में प्रविष्ट कीटाणुओं के कारण है, मलेरिया के रोगी 'ब' का रोग मच्छरों के काटने द्वारा प्रविष्ट कीटाणुओं के कारण है, और मलेरिया के रोगी स, द, य, फ आदि का रोग भी इन्हीं कीटाणुओं के कारण है। अतः सभी मलेरिया के रोगियों का रोग मच्छरों के काटने में शरीर में प्रवेश कर जाने वाले कीटाणुओं के कारण होता है।

आगमनात्मक पद्धति मुख्य वैज्ञानिक पद्धति है। इस पद्धति की श्रृंखला में चार कड़ियाँ होती हैं, अर्थात् (1) निरीक्षण द्वारा उपयुक्त सामग्री या उदाहरणों का मसह, (2) सप्रहीन सामग्री की समानता के आधार पर वर्गीकरण, (3) कारण का अनुमान करके व्यापक नियम की कल्पना, और (4) कल्पित नियम की उत्पत्ति

पर्याप्त उमका प्रमाणों द्वारा सिद्ध करना। कारण का अनुमान करने और उपपत्ति के प्रस्तुत करने में प्रयोगों द्वारा बड़ी महामता मिलती है, यदि वे सम्भव हैं।

ज्ञान के अध्ययन के लिए जिसे दूसरी पद्धति का प्रयोग किया जाता है, उसे निगमनात्मक पद्धति कहते हैं। यह प्रागमनात्मक पद्धति के ठीक विपरीत है। निगमनात्मक पद्धति सामान्य से घोरम्भ करने विशेष की ओर बढ़ती है। गणित व्याप्ति, तर्कशास्त्र, दर्शन आदि में इसी पद्धति का अनुसरण किया जाता है। इन दार्शनिक पद्धति भी कहा जाता है। इस पद्धति में हम एक या अधिक स्वयं सिद्धियों (axioms) को आधार बनाने हैं। ये स्वयंसिद्धियाँ स्वयं सिद्ध होती हैं, पर्याप्त उनसे प्रमाण की विधि को आवश्यकता ही प्रतीत नहीं होती। फिर उनसे प्रमाण तर्क द्वारा घटेक और नियम निकाले जाते हैं जिनकी व्यापकता उमसेतर कम होती जाती है। इस पद्धति का सबसे अच्छा उदाहरण ज्यामिति में देखने में आता है। राजनीति-शास्त्र में इस पद्धति का उपयोग प्लेटो, काण्ट, हीगल, वीन, बोसांके आदि में किया है। सामाजिकशास्त्र में भी सामाजिक विज्ञानों के अध्ययन में इस पद्धति का प्रयोग किया जाता है।

यहाँ यह स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि सामाजिक विज्ञानों के सम्बन्ध में किसी एक पद्धति को पर्याप्त नहीं माना जा सकता है। उनसे सम्बन्ध में प्रत्येक उम सम्भव पद्धति का अपनासा जा सकता है, जिनमें हमारे लक्ष्य की पूर्ति होती हो। सामाजिक विज्ञानों के सम्बन्ध में 'पद्धति' शब्द का प्रयोग व्यापक शब्द में किया जा सकता है। इसका अर्थ विशेष प्रकार के दृष्टिकोण में होता है जो हम उनसे अध्ययन के विषय में अपना सकते हैं।

सोव-प्रशासन सामाजिक विज्ञान की एक शाखा है। उससे अध्ययन के लिए सामान्यतः निम्न पद्धतियों का प्रयोग किया जाता है—

(1) कानूनी दृष्टिकोण (Juristic Approach):—सोव-प्रशासन के अध्ययन में कानूनी पद्धति का प्रयोग यूरोप के जर्मनी, बेल्जियम तथा फ्रांस आदि देशों में हुआ। इन देशों में सोव-विधि (Public Law) को ही प्रमुख शाखाओं में विभक्त कर दिया गया है—प्रशासनिक विधि (Administrative Law) तथा संवैधानिक विधि (Constitutional Law)। राजनीति का अध्ययन प्रधानतः संवैधानिक विधि की दृष्टिगत रण कर दिया जाता है। इसका उद्देश्य मौलिक रूप में सरकार के तीनों अंगों (कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका) के कार्यों की व्याख्या करना तथा उनके पारस्परिक सम्बन्धों का वर्णन करना है। प्रशासनिक विधि का सम्बन्ध राज्य, जिले, स्थानीय स्वशासन मन्थानों, मार्गजति निगमों त्रैणी सार्वजनिक अस्थाओं के संकलन एक कार्यों तथा उनके पारस्परिक सम्बन्धों, अधिकार तथा कर्तव्यों का वर्णन करना है। फ्रांस में प्रशासनिक कार्यपालिका के परीक्षण के समय कानूनी ज्ञान पर अधिक धन दिया जाता है। इंग्लैंड और अमेरिका में भी इन पद्धति को सम्बन्ध प्राप्त हुआ है और इसी में प्रेरित होकर यहाँ प्रशासकीय



विधि एवं प्रशासकीय न्याय का अध्ययन आरम्भ किया गया है। समुक्त राज्य अमेरिका नियामकीय आयोगों के सम्बन्ध में भी इसी दृष्टिकोण को अपनाया जाता है।

लोक-प्रशासन अपने राज्य के वैधानिक ढाँचे में कार्य करता है, अतः उस ढाँचे पर प्रकाश डालने के लिए कानूनी दृष्टिकोण उपयोगी सिद्ध होता है। इस दृष्टिकोण की एक सीमा यह है कि यह प्रशासन की समाजशास्त्रीय पृष्ठभूमि की सर्वथा उपेक्षा करता है। एक विधि-वेत्ता समय-समय पर वर्तमान विधि के सम्बन्ध में पीछे नहीं देखता और न ही यह पता लगाता है कि प्रमुख विधि किन परिस्थितियों में बनी। परिणामस्वरूप प्रशासन का कानूनी अध्ययन औपचारिक, मैदान्तिक तथा रुढ़िवादी बन जाता है और प्राज्ञात्मिक क्रियाओं तथा व्यवहार सम्बन्धी मूल स्रोतों का प्रभाव होता चला जाता है।

(2) ऐतिहासिक पद्धति (Historical Approach) — ऐतिहासिक पद्धति राजनीति शास्त्र के विद्यार्थियों के लिए कोई नई पद्धति नहीं है। प्राचीन काल में ही इससे परिचित है। इस पद्धति में भिन्न-भिन्न देशों और कालों की संस्थाओं और व्यवस्थाओं का अध्ययन व विश्लेषण करके उनके आधार पर विकास प्रथमा संगठन के प्रारंभिक नियमों की स्थापना की चेष्टा की जाती है। इस पद्धति का भररू, माटेस्व्यू, सॉई आइस आदि ने बहुत सफलतापूर्वक प्रयोग किया है। इतिहास हमें यह बताता है कि किन परिस्थितियों में एक विशेष सरकार ने रीति-रिवाजों में प्रभावित होकर किस प्रकार के प्रशासकीय नियम निर्धारित किये और किम सीमा तक सकल रहे। ऐतिहासिक घटनाओं को ध्यान में रखते हुए वर्तमान प्रशासन अपने मिश्रान्तों को पूर्वकालीन दोषों से मुक्त रखने का प्रयत्न करते हैं। प्रत्येक राष्ट्र का प्रशासन प्राचीन परम्पराओं में बहुत कुछ प्रभावित रहता है। उन परम्पराओं को समझने के लिए इतिहास का ज्ञान आवश्यक है। ऐसे कई लेखकों के ऐतिहासिक ग्रन्थ हैं जिनमें प्रशासन सम्बन्धी ज्ञान का भण्डार है। कौटिल्य का 'अर्थशास्त्र' अपने तत्कालीन शासन व्यवस्था पर लिखा गया अमर लेख है। इसमें अर्थशास्त्र की धारें कम और प्रशासन सम्बन्धी धारें अधिक विस्तार में लिखी गई हैं। मेकियावेली ने अपनी कृति 'प्रिंस' में शासकों को कुछ ऐसी नस्कीयें खनवाई हैं जिन पर आचरण करने में प्रशासन मुबारक रूप में चलाया जा सकता है। मध्य युग में अकबर के नवरत्न अर्जुन फजल की 'आइन-ए-अकबरी' लोक-प्रशासन पर काफी प्रभाव डालती है। इसके अनिर्दिष्ट प्रत्येक समय में लिखी गई प्रशासन पर पुस्तकें वर्तमान प्रशासक के लिए लाभदायक व उपयोगी सिद्ध होती हैं। वे उनका साथ उठा कर जनता को अच्छा प्रशासन दे सकते हैं।

प्रशासक जब इन पुरातन प्रशासकीय ग्रन्थों का अध्ययन करता है, उस समय उसे इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि पुरानी व अरब की परिस्थितियों में रान-दिन का अन्तर है। उस अन्तर को उन्हे ध्यान में रखना होगा। इसके अनिर्दिष्ट

मानव-स्वभाव परिवर्तनशील है, परिणामस्वरूप जीवन की मान्यताओं में भी समय की गति के साथ अन्तर आ जाता है। अतः इन सारी बातों को ध्यान में रखते हुए उस कार्य करता होगा। प्राचीन प्रशासकीय तरीकों को लागू करने में यदि सफलता की प्राप्ति होती है, तभी उसे ऐसा करना चाहिए अन्यथा नहीं। फिर भी यह सरल है कि इतिहास वर्तमान प्रशासकों के लिए चेतावनी प्रस्तुत करता रहता है।

ऐतिहासिक पद्धति में भिन्न-भिन्न ऐक्य और पद्धति है जिसे आत्मकथा या जीवनी-पद्धति (Biographical Method) कहते हैं। इस पद्धति में प्रशासकों के अनुभवों को निम्नलिखित विधा जाता है और उसका अध्ययन करते प्रशासनिक अनुभवों को प्राप्त कर प्रशासन में सफलता प्राप्त की जा सकती है। ये अनुभव या तो प्रसिद्ध प्रशासकों के स्वयं लिखे हैं अथवा दूसरे व्यक्तियों ने उनका प्रशासकीय गुणों को लिखा है। इस प्रकार के सन्दर्भों में प्रशासकीय समस्याओं तथा निर्णय प्रक्रिया का वास्तविक और व्यावहारिक ज्ञान प्राप्त होता है। इस प्रकार की आत्म-कथाओं में यह होना उचित है कि उनमें राजनीतिक महत्त्व की बातों पर अधिक प्रकाश देना गया है और प्रशासकीय बातों पर कम। वर्तमान समय में हम बात का प्रयत्न किया जा रहा है कि प्रशासकीय अनुभव वाले लोग या तो अपने अनुभवों को स्वयं लिखें या दूसरे लोगों को यह अवसर प्रदान करें कि वे उनके अनुभवों को लिख सकें। इस दिशा में संश्लेष प्रयत्न किए जा रहे हैं। भारत जैसे राज्य में, जहाँ अभी भी प्रशासन योग्य नहीं है, उसे इस प्रकार का आत्मकथाओं की अधिक आवश्यकता है। अतः इन बातों का प्रयत्न किया जाना चाहिए कि प्रशासकीय अनुभव वाले व्यक्तियों में अपने अनुभव निरवधारित करने और व्यवस्थित करने में सहायता दी जा सके। इस दिशा में संश्लेष प्रयत्न किए जा रहे हैं। भारत जैसे राज्य में, जहाँ अभी भी प्रशासन योग्य नहीं है, उसे इस प्रकार का आत्मकथाओं की अधिक आवश्यकता है। अतः इन बातों का प्रयत्न किया जाना चाहिए कि प्रशासकीय अनुभव वाले व्यक्तियों में अपने अनुभव निरवधारित करने और व्यवस्थित करने में सहायता दी जा सके। इस दिशा में संश्लेष प्रयत्न किए जा रहे हैं।

(१) राजनीतिक पद्धति (Political Approach) —यह प्रशासन के इतिहास में एक परम्परागत विचारधारा यह रही है कि सोच-प्रशासन की राजनीति में प्रभाव पड़ा है। अतः हम विचारधारा को स्वीकार नहीं किया गया कि प्रशासन का अध्ययन उसके सामाजिक और राजनीतिक संदर्भों में करें यह एक आवश्यक बात है। जॉन गॉस बॉल एक्सप्रेसी आदि कुछ प्रसिद्ध अमेरिकी सोच-प्रशासन-वेत्ताओं ने ज्ञान कर इस विचारधारा का महत्त्व दिया और यह स्वीकार कर दिया कि सोच-प्रशासन का अध्ययन राजनीतिक दृष्टिकोण से होना चाहिए। सामान्य नीति निर्धारण तथा उसमें कार्यान्वित करने की प्रक्रिया में हम कोई विचार-रेंगा नहीं स्वीकृत करने। सोच-प्रशासन का यदि हम राजनीति का व्यावहारिक रूप नहीं समझें तो अनुचित नहीं होगा। प्रशासनिक व्यवस्था प्रतिक्रियात्मक व्यवस्था में प्रशासन अपने-आप को अपने अनुभव बनाने का प्रयत्न करता है। सरकार की सफलता प्रशासन पर निर्भर करती है। प्रशासन में जहाँ राजनीतिक सत्ता एक दल में दूसरे दल में आती-जाती रहती है, वहाँ प्रशासन सत्ता में जो दल

है, उसकी विचारधाराओं के अनुसार कार्य करता है तथा उसकी नीतियों को लागू करने का सफल प्रयत्न करता है। प्रशासन राजनीति से दूर नहीं रह सकता। कानून बनाने के क्षेत्र में भी लोक-प्रशासन का ज्ञान आवश्यक होता है। मन्त्री राजनीतिक अधिक और प्रशासक कम होता है उसे अपने नीति-निर्माण से लेकर उसे लागू कराने तक प्रशासकों पर निर्भर रहना पड़ना है। प्रशासक प्रत्येक परिस्थिति में अपने-आप को ढाल लेते हैं। अतः लोक-प्रशासन में राजनीतिक पद्धति का विशेष महत्त्व है। इसकी उपादेयता बढ़ती जा रही है। किसी भी राज्य में प्रशासन की सफलता के लिए यह आवश्यक है कि वह राजनीतिक सदर्भ में कार्य करे।

प्रशासन का राजनीतिक दृष्टि से अध्ययन करने में प्रजातान्त्रिक देशों में एक सबसे बड़ा दोष उत्पन्न होने की सम्भावना रहती है कि वहाँ घंटा और मूट-प्रथा जैसी बुराईयाँ उत्पन्न न हो जाएँ। इसके लिए यह आवश्यक है कि लोकतान्त्रिक शक्तियों को इस प्रकार की बुराई को पनपने में रोकना चाहिए जिसमें श्रेष्ठ शासन तथा स्वशासन की आवश्यकता के मध्य सामंजस्य बना रहे। यदि सन्तुलन बिगड़ता है तो दोनों के लिए अतर्क्य सिद्ध होगा। भारत के प्रशासन के सम्बन्ध में यह कहा जा रहा है कि यहाँ की लोक सेवा में कई प्रकार की बुरी प्रवृत्तियाँ घर घर रही हैं। यदि इन्हें तुरन्त नहीं रोका गया और प्रशासन को शुद्ध नहीं बनाया गया तो यहाँ की सरकार को एक बहुत बड़ा स्वर उत्पन्न हो जायेगा।

(4) मनोवैज्ञानिक पद्धति (Psychological Approach) — वर्तमान शताब्दी के आरम्भ में मनोविज्ञान ने राजनीति को प्रभावित किया है, परन्तु अब वह लोक-प्रशासन के अध्ययन को भी प्रभावित करने लगा है। प्रशासन भी मानवीय व्यवहार में सम्बन्धित है, तथा यह स्पष्ट है कि मनोविज्ञान उसे समझने में हमारी सहायता कर सकता है। यही कारण है विचारकों का एक ऐसा वर्ग बन गया है जो लोक-प्रशासन के अध्ययन के सम्बन्ध में मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण का समर्थन करता है। लोक-प्रशासन के अध्ययन के क्षेत्र में मनोवैज्ञानिक पद्धति के प्रयोग का श्रेष्ठ कुमारी एम० पी० फॉलेट (M. P. Follet) को है। उसने यह बताया कि व्यक्तियों एवं समूहों की इच्छाएँ, उनके पूर्वाग्रह तथा नैतिक मूल्य प्रशासन के भीतर किस प्रकार उनके व्यवहार को प्रभावित करने हैं। मनोवैज्ञानिक दृष्टि में देखने में यह स्पष्ट हो जाता है कि प्रशासन अनिवार्यतः मानवीय सम्बन्धों का अध्ययन है। मनोविज्ञान आज हमारे जीवन में इतना घुल-मिल गया है कि हम आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक समस्याओं का समाधान मनोवैज्ञानिक पृष्ठभूमि में ढूँढते हैं। इस पद्धति का औद्योगिक क्षेत्र में इतना प्रयोग होने लगा है कि मनोविज्ञान को एक विशेष शाखा के रूप में विकसित किया गया है जिसे औद्योगिक मनोविज्ञान कहा जाता है। प्रशासन के मनोवैज्ञानिक अध्ययन में यह बात स्पष्ट हो जाती है कि व्यक्तियों तथा समूहों की मनोवैज्ञानिक प्रतिक्रियाओं के परिणामस्वरूप प्रशासन में एक ऐसा

धनोपचारिक समस्या बन जाता है सोव प्रशासन उसकी व्यवहृतता नहीं कर सकता है, सोव यदि व्यवहृतता करता है तो नायब बट भी सबट में पड़ जाता है। इसलिए अब सभी समस्याओं का समाधान मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण से निकालने का प्रयत्न किया जा रहा है। यहाँ तक कि विज्ञानियों के अनुशासनहीनता और उपद्रव की भावना खादि का हल भी मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण से निकाला जा रहा है। यह पद्धति सोव-प्रशासन के अध्ययन के क्षेत्र में बहुत महत्वपूर्ण है और हमारे द्वारा कई समस्याओं का हल पाया जा सकता है।

(5) वैज्ञानिक पद्धति (Scientific Approach) —समस्त राज्य प्रभेदित में गत कई वर्षों में सोव-प्रशासन के सम्बन्ध में वैज्ञानिक दृष्टिकोण अपनाया जाता रहा है। वहाँ इस बात को बड़ा समर्थन मिल रहा है कि सोव-प्रशासकीय कर्मचारियों की कार्य-कुशलता बढ़ाने के लिए, इसी प्रशासन की भाँति, जहाँ भ्रष्टाचार नहीं होता, वैज्ञानिक दृष्टिकोण का प्रयोग किया जा सकता है, और उससे सम्बन्ध में कुछ निष्कर्षात्मक रूप में तथा कुछ कम निष्कर्षात्मक रूप में सामान्य सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया जा सकता है। इस पद्धति के चार स्तर हैं —

- (1) उन कार्यों का विश्लेषण करना जो जनता के सम्मुख रखे गये हैं।
- (2) व्यक्तियों का उनके साथ काम-में लाना।
- (3) तथ्यों में सम्मिश्रित व्यापक अनुभवों का उनके साथ सम्पर्क स्थापित करना।
- (4) हमारे पक्षानु, मेलुप, घादों, खादि के द्वारा तथ्यों के एक समूह में दूसरे समूह में सम्बन्ध स्थापित करना।

सोव-प्रशासन के सम्बन्ध में, वैज्ञानिक पद्धति को व्यावहारिक रूप में प्रिय बनाने का श्रेय एक डॉक्टर (F. W. Taylor) को जाता है, जो स्वयं एक अभियन्ता (Engineer) थे सोव-प्रशासन के सम्बन्ध में वैज्ञानिक पद्धति के प्रयोग का अर्थ है कि हम बिना भीमा तब परीक्षण, प्रयोग, विश्लेषण को अपना कर कुछ सामान्य सिद्धान्तों का निष्कर्ष किया जा सकता है। सोव-प्रशासन में केवल माध्य की महत्ता नहीं है, अपितु माध्यों पर भी अधिक जोर दिया जाता है। इस दृष्टि में इस पद्धति का सोव-प्रशासन में एक महत्वपूर्ण स्थान है। यह सोव-प्रशासन में नई दिशा प्रदान करने का सूत्र है।

(6) विषय-सन्तु पद्धति (Subject Matter Context) —यह दोई डॉ. पद्धति नहीं है। सामान्यतया अन्य पद्धतियों में हम सोव-प्रशासन पर सामान्य रूप से विचार करते हैं, परन्तु इसमें घनत्व सोव-प्रशासन की किसी विशेष सेवा अथवा उम्मेद कार्यों के अध्ययन पर विशेष बन दिया जाता है। इस पद्धति का दृष्टिकोण तथा भावना में प्रयोग बहुत समय में शिक्षा, पुलिस प्रशिक्षण, राजस्व, कर निर्धारण तथा मदद, निर्धन गृहाणा खादि विशेष सेवाओं के अध्ययन के लिए किया जाता रहा है। इन विभागों के द्वारा जो मासिकी, अभिलेख, जीव करने वाली समितियों का

आयोगों के प्रतिवेदन के द्वारा बहुत-सी समस्याएँ प्राप्त हो जाती हैं और उनके आधार पर हम प्रशासन के स्वरूप में भी प्रकाश डाल सकते हैं। प्रो० मुनरो, फिफनर, वारेन तथा अन्य विद्वानों की कृतियों से यह स्पष्ट हो जाता है कि संयुक्त राज्य अमेरिका में भी काफी समय से स्थानीय प्रशासन की समस्याओं का अध्ययन विषय-वस्तु पद्धति से ही किया जाता रहा है। राष्ट्रीय स्तर पर अमेरिकी प्रशासन के अध्ययन के क्षेत्र में यह पद्धति ज्ञान ही में प्रयोग में लाई गई है और इसके परिणामस्वरूप जॉन गॉस तथा वात्काट की पुस्तक 'पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड दी यूनाइटेड स्टेट्स डिपार्टमेंट ऑफ एग्रीकल्चर' (Public Administration and the United States Department of Agriculture) प्रकाश में आई। इसके पश्चात् कई अन्य पुस्तकें विभागीय व अन्तर्विभागीय सम्बन्धों को लेकर लिखी गईं। विषय-वस्तु पद्धति का मुख्य आधार यह है कि संगठन तथा प्रशासन किसी लक्ष्य की प्राप्ति के लिए दा साधन हैं और बिना उनके प्रयोग किये हम किसी विभाग के कार्यों की सहायता नहीं कर सकते।

( ) समस्यात्मक पद्धति (Case Method Approach)—लोक-प्रशासन के अध्ययन की विभिन्न पद्धतियों में समस्यात्मक पद्धति भी एक महत्वपूर्ण पद्धति है। लोक-प्रशासन की इस अध्ययन पद्धति के लिए अमेरिका की विशेष देन है। हममें किसी एक परिस्थिति के सम्बन्ध में, जो कि प्रशासन को हल करनी पड़ी हो अथवा वास्तव में हल कर ली गई हो, विचार किया जाता है कि वह 'क्यों और कैसे' उत्पन्न हुई, किन प्रशासनिक स्रोतों द्वारा इसका समाधान किया गया, उसके सम्बन्ध में कौन-कौन सी दशाएँ अथवा स्थितियाँ थीं। साथ ही इस तथ्य का भी पता लगाया जाता है कि निर्णय करने के लिए किन-किन प्रक्रियाओं को काम में लिया गया और क्या कदम उठाये गये, एवं जो कुछ भी निर्णय किया गया उसका तार्किक आधार क्या था? उपर्युक्त भारी बातों के आधार पर निर्णय का मूल्यांकन किया जाता है। सन् 1940 में संयुक्त राज्य अमेरिका की सामाजिक अनुसंधान परिषद की लोक-प्रशासन समिति ने समस्यात्मक अध्ययन (Case Studies) प्रकाशित करने का कार्य प्रारम्भ किया। अद्य तक नीति निर्माण पुनर्संगठन और ऐसी ही अन्य अनेक समस्याओं से सम्बन्धित कई समस्या-अध्ययन-मालाएँ प्रकाशित की जा चुकी हैं। इस पद्धति के समर्थकों का यह कहना है कि लोक-प्रशासन के क्षेत्र में इसका व्यापक प्रयोग हो जाने पर, ऐसा सम्भव है कि न्याय-प्रशासन की भाँति लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में ऐसी सिद्धांतों का प्रतिपादन कर सकेंगे, जिसका प्रयोग हम सफलता के साथ लोक-प्रशासन की बहुत सी समस्याओं को सुलझाने के लिए कर सकते हैं। चिकित्सा-विज्ञान तथा कानून के अध्यापन में इस पद्धति का व्यापक एवं स्वतन्त्रतापूर्वक प्रयोग किया जाता है और लोक-प्रशासन के अध्ययन में भी अब इस पद्धति को काम में लाया जाने लगा है। इस सम्बन्ध से यह आपत्ति उठाई जाती है कि वर्तमान काल में इस पद्धति का प्रयोग करते समय प्रशासन के औपचारिक तरीकों पर अधिक ध्यान दिया जाता है एवं

वास्तविक दृष्टि में महत्त्वपूर्ण प्रशासकीय समस्याओं की उपेक्षा कर दी जाती है। लेकिन यह दोष इस पद्धति का नहीं है और समुचित ध्यान दिये जाने पर इस कमी को दूर किया जा सकता है।

सोच-प्रशासन के अध्ययन में यह पद्धति तभी सफल हो सकती है जबकि प्रशासकों का वास्तविक रूप से सहयोग प्राप्त हो। जो विद्यार्थी या शोध-वर्तक इस सम्बन्ध में कार्य कर रहे हों, उन्हें वार्मानिय की आवश्यकताएँ देखने की स्वीकृति देकर तथा आवश्यक सूचनाएँ प्रदान कर प्रशासकों को उन्हें सहयोग प्रदान करना चाहिए जिससे कि उनका उत्साह बढ़े। भारत में स्थिति बड़ी भिन्न है। यहाँ विभागीय अधिकारी फाइने और सूचनाएँ दिलाने में अपनी समझौता प्रयत्न कर रहे हैं, और तो और वे ऐसे विषयों पर विचार-विमर्श करने को भी तैयार नहीं होते। यहाँ तक कि पुरातत्व-विभाग भी कई फाइलों को गोपनीय बता कर विद्याविधियों को अध्ययन से वंचित रख देते हैं। इस सम्बन्ध में सरकार को सकारात्मक कदम उठाने चाहिए जिससे कि गरीब तथ्यों की गोज़ की जा सके और उनके आधार पर किसी सिद्धान्त को बनाया जा सके।

(8) परिमाणात्मक मापक पद्धति (The Method of Quantitative Measurement) :—भौतिक विज्ञानों के अध्ययन में इस पद्धति का प्रयोग विशेष रूप से होता है। प्रायः यह कहा जाता है कि किसी भी क्षेत्र में सच्चे वैज्ञानिक ज्ञान की प्रगति इस बात पर निर्भर करती है कि उसमें तथ्यों तथा परिणामों के परिमाण मापने (Quantitative Measurement) की किस सीमा तक मुञ्जादश है। सोच-प्रशासन सहित सभी सामाजिक विज्ञानों में सूत्रों के प्रदन निहित होते हैं, अतः उनमें परिमाणात्मक पद्धति को लागू करना कठिन हो जाता है। सामाजिक विज्ञानों में गुणों पर भी अधिक धन दिया जाता है, परिणामस्वरूप यह पद्धति इन विषयों के अध्ययन में अधिक सफल नहीं हो पाई है। इस बात को एक उदाहरण से स्पष्ट किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में शिक्षा की लिया जा सकता है। किसी भी राज्य की शिक्षा नीति की सफलता का अनुमान इस बात से नहीं लगाया जा सकता कि राज्य में कितने शिक्षागण हैं। और उनमें कितने विद्याविधियों की शिक्षा दी जा रही है तथा प्रति विद्यार्थी कितना धन खर्च किया जाता है। शिक्षा का स्तर तथा विद्याविधियों के ज्ञान का मापदण्ड ही उसका गरीब गुणांकन प्रस्तुत कर सकता है। यह सत्य नहीं है कि गुण और मात्रा दोनों को मापने का तरीका एक-सा हो सके। अतः पर भी इस पद्धति का प्रयोग सोच-प्रशासन के दो क्षेत्रों में किया जा रहा है—

(i) प्रशासकीय नीतियों तथा कार्यक्रमों के बारे में जनता का मत धरवा उसकी प्रतिक्रिया जानने के लिए, तथा (ii) किसी प्रशासकीय अधिकरण के कार्यकारियों की सफा तथा उनकी धन सम्बन्धी धारणाओं के बारे में निर्णय करने की दृष्टि से उनके कार्य-साधन का परिमाण करने के लिए। प्रशासकीय नीतियों या

कार्यवाहियों के बारे में जनमत या उनकी प्रतिक्रिया जानने के लिए उन नीतियों से प्रभावित होने वाली जनता के विभिन्न वर्गों के कुछ प्रतिनिधि लोगों के मत संग्रह कर लिये जाते हैं। यह जनमत संग्रह उस जनमत संग्रह से भिन्न होता है जो किसी सरकार की नीतियों पर जनता से राय ली जाती है। इसमें सम्पूर्ण जनता का मत नहीं लिया जाता अपितु किसी विशेष प्रशासकीय नीति से प्रभावित होने वाले विविध हिस्सों के लोगों में से थोड़े से लोगों के मतों का संग्रह नमूने के आधार पर किया जाता है। इस अध्ययन में निर्णय निकाले जा सकते हैं। यदि कोई नीति जनता को अच्छी नहीं लगती है तो उसमें उनके अनुसार परिवर्तन किया जा सकता है और किसी प्रशासकीय नीति को उपयोगी बनाया जा सकता है।

इस नीति का प्रयोग प्रशासन में उस कार्य के लिए भी किया जा सकता है जो बार-बार करना पड़ता हो, जैसे—टाइपिंग, पाइप्स बनाने का कार्य तथा डाक का कार्य। इसमें यह पता लगाया जा सकता है कि साधारणतया एक व्यक्ति दिन में कितना कार्य कर सकता है। समुच्च विभाग या मेक्शन में कितना कार्य है, अतः कितने कर्मचारियों की आवश्यकता होगी। इससे यह भी पता लगाया जा सकता है कि प्रत्येक व्यक्ति के कार्य की लागत क्या होगी। हालाँकि हर व्यक्ति की कार्यक्षमता भिन्न होती है, अतः कुछ कठिनाइयों अनुमान लगाते समय सामने आती हैं। इस कारण लागत, प्रयास, कार्य की मात्रा, परिणाम, पर्याप्तता तथा कार्यक्षमता को मापने के लिए अलग-अलग मापदण्डों की आवश्यकता होगी। कोई भी एक मापदण्ड इन सब को मापने के लिए पर्याप्त नहीं होगा। इस पद्धति का विशेष रूप में समर्थन रिडले तथा साइमन (Ridley & Simon) ने किया, किन्तु एक ब्रिटिश अध्यापक स्टीर (Steer) ने अपने देश की शैक्षणिक सेवा को मापने के लिए इस योजना को प्रयोग में लाने की चेष्टा की। उसके द्वारा किये गये परीक्षण अधिक उत्साह-बर्धक नहीं रहे। अतः उसने कहा कि सेवाओं के मापने के लिए कोई व्यावहारिक परिमाण योजना तैयार करने में बहुत अधिक शोध और चिन्तन की आवश्यकता होगी।

**निष्कर्ष (Conclusion)** —लोक-प्रशासन के अध्ययन के लिए विभिन्न पद्धतियों को काम में लाया जाता है। परन्तु उपर्युक्त अध्ययन में यह बात स्पष्ट हो जाती है कि कोई भी पद्धति अपने-आप में पूर्ण नहीं है। अतः किसी भी एक पद्धति के द्वारा विषय-वस्तु का अध्ययन नहीं किया जा सकता। आधुनिक युग में लोक-प्रशासन अत्यधिक जटिल होता जा रहा है और जैसे-जैसे उसके कार्यों में वृद्धि होगी, उसकी जटिलता और बढ़ेगी। अतः आवश्यकता इस बात की है कि लोक-प्रशासन की समस्याओं के कारणों को जानने के लिए तथा उन समस्याओं के हल निकालने के लिए हमें उसका अध्ययन विभिन्न दृष्टिकोणों से करना होगा। हमें सभी पद्धतियों को लोक-प्रशासन के अध्ययन के लिए काम में लाना होगा। हमें सभी पद्धतियों को एक-दूसरे का पूरक मानना होगा।

### सरोक्षोपयोगी प्रश्न

1. नौक-प्रशासन का राजनीति विज्ञान, इतिहास, अर्थशास्त्र, नैतिक-शास्त्र, मनोव-शास्त्र से सम्बन्धों की व्याख्या कीजिए ।

Describe in brief the relations that exist between Public Administration and the following subjects :

- (1) Political Science, (2) History, (3) Economics,  
(4) Ethics (5) Sociology

2. नौक-प्रशासन के अध्ययन की विविध विधियों का वर्णन कीजिए ।

Describe the various methods of the study of Public Administration





## लोक-प्रशासन पर नियन्त्रण (CONTROL OVER PUBLIC ADMINISTRATION)

प्राधुनिक युग प्रजातन्त्र का युग है। विश्व के अधिकांश राज्यों ने प्रजा-तान्त्रिक शासन-व्यवस्था को अपनाया है। इस व्यवस्था में यह प्राप्ता की जाती है कि जनता या शासन पर नियन्त्रण प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से रहेगा। राजनीति इतिहास में रूसो (Rousseau) प्रथम विचारक था जिसने इस सिद्धान्त का विकास किया कि शासन पर जनता का नियन्त्रण होना चाहिए। साधारणतया इस प्रकार की शासन व्यवस्था में व्यवस्थापिका (Legislature) का कार्यकारिणी (Executive) पर नियन्त्रण होता है। मन्त्रिमण्डल को ही कार्यकारिणी कहा जाता है। ये मन्त्री प्रानामनिष्ठ विभागों के राजनीतिक अध्यक्ष होते हैं। ये ही विभाग के लिए नीति का निर्माण करते हैं और यह भी देखते हैं कि नीति को ठीक प्रकार से कार्यान्वित किया जा रहा है या नहीं। मन्त्री अपने विभागीय कार्यों के लिए व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। व्यवस्थापिका के सदस्य उनसे सम्बन्धित विभागों के सम्बन्ध की जानकारी प्राप्त कर सकते हैं। व्यवस्थापिका के अधिकांश सदस्य जनता के द्वारा निर्वाचित होते हैं। इस प्रकार अप्रत्यक्ष रूप से जनता का कार्यकारिणी अर्थात् विभागीय प्रशासन पर नियन्त्रण रहता है। प्रजातान्त्रिक शासन-व्यवस्था में राज्य का प्रशासन वास्तव में कार्यकारिणी के द्वारा ही चलाया जाता है। आज के युग में कार्यकारिणी की शक्तियाँ इतनी बढ़ गई हैं कि कई विद्वानों ने उगे निरुक्त भी कहा है। इतना मजबूत होते हुए भी व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होना पड़ता है। इस सम्बन्ध में प्रो० एलन (Allen) के विचार बहुत महत्वपूर्ण हैं। उनके अनुसार, "आज की संवैधानिक स्थिति में कार्यकारिणी का केन्द्र कार्यपालिका के पास चला गया है और संसद का महत्व उसी अनुपात में कम हो गया है। परन्तु इस बात से सचेत अवश्य रहना चाहिए कि व्यवस्थापिका को जो कुछ भी दिया गया है, वह वैधानिक सिद्धान्त के महत्व का नहीं है।<sup>1</sup> यद्यपि इस कथन में काफी सत्यता है कि दिन-प्रतिदिन

1 "In the present phase of Constitution the centre of gravity has shifted to the Executive and the role of the Parliament has proportionately diminished, but the care be taken that what is in fact left to the executive is not a matter of substantive Legislative."

व्यवस्थापिका की शक्तियाँ क्षीण होती जा रही हैं, परन्तु यह कहना अनियमितपूर्ण हो होगा कि व्यवस्थापिका पूर्ण रूप में दुर्बल है। प्रत्येक राष्ट्र में व्यवस्थापिका का अपना अलग महत्त्व होता है। वही समस्त शक्तियों का स्रोत होती है और इसलिए सम्प्रभुता का निवास उसी में मानते हैं। कार्यपालिका का चाहे उस युग में कितना ही विकास क्यों न हो, गया हो, परन्तु व्यवस्थापिका आज भी सरकार का एक ऐसा अंग मानी जाती है, जिसकी दृष्टि का पानन सरकार के अन्य अंगों को करना होता है।

उस प्रकार सरकार राज्य का एक महत्त्वपूर्ण अंग आवश्यक अंग है। राज्य एक कल्पना है जो स्वयमेव कार्य नहीं करती। राज्य का कार्य सरकार द्वारा होता है जो कि इसका वास्तविक स्वरूप है। अतः सरकार राज्य का अंग तथा प्रतीक दोनों ही हैं। वास्तव में सरकार राज्य की एक मज्जील है जिसके द्वारा राज्य की दृष्टियों को निमित्त, प्रशिक्षित तथा कार्यान्वित किया जाता है। सरकार के तीन अंग होते हैं—(1) व्यवस्थापिका (Legislature), (2) कार्यपालिका (Executive) तथा (3) न्यायपालिका (Judiciary)। सरकार राज्य के उद्देश्यों की पूर्ति अपने इन अंगों के द्वारा करती है। व्यवस्थापिका कार्य करने की नीति बनाती है तथा उस नीति को कार्यान्वित करने के लिए कानूनों का निर्माण करती है। कानूनों को कार्यान्वित करने का कार्य कार्यपालिका करती है। कानूनों का उन्मूलन करने वाले को दण्ड देने की व्यवस्था न्यायपालिका करती है। इस प्रकार सरकार के तीनों अंग महयोग तथा एक दूसरे की सहायता में राज्य की दृष्टि तथा आकांक्षाओं को पूर्ण करत है।

यह निश्चित रूप में सत्य है कि सरकार का कार्य प्रशासकीय शाखा के द्वारा किया जाता है। कई लोग कार्यपालिका तथा प्रशासक में भेद नहीं करते, इसमें भ्रम उत्पन्न हो जाते हैं। उनको इस भ्रान्ति का खतरा एक ही कारण है और वह यह है कि जनसाधारण की भाषा में कार्यपालिका और प्रशासक में कोई अन्तर नहीं है। वास्तव में कार्यपालिका शक्तियों में और प्रशासकीय शक्तियों में बहुत भेद है। कार्यपालिका शक्ति का सम्बन्ध सम्पूर्ण शासन के प्रतिनिधित्व में है तथा इस बात को देखते में है कि राज्य के कानूनों का समुचित पालन उससे विभिन्न दृष्टियों के द्वारा होता है या नहीं। प्रशासकीय कार्यों का सम्बन्ध व्यवस्थापिका द्वारा निमित्त तथा न्यायपालिका द्वारा व्याख्या किए गए कानूनों को वास्तव में विमानित करने में है। इससे अतिरिक्त कार्यपालिका का कार्य राजनीतिक है जबकि प्रशासकीय कार्य का सम्बन्ध को केवल क्रियान्वित करने में है तथा उन आदेशों का पालन करने में है जो उसे कार्यपालिका में प्राप्त होते हैं।

यही सब स्पष्ट कर देना उचित होगा कि प्रशासकीय शाखा प्रशासक का सबसे निम्न अंग होता है जिसका कार्य पालित अधिनियमों एवं कानूनों, नीतियों एवं योजनाओं को वास्तव में परिष्कृत करना होता है। शासन का सबसे निम्न अंग

होने से प्रशासकीय शाखा को कार्य करना की पूर्ण स्वतन्त्रता प्रदान नहीं की जा सकती। अतः यह आवश्यक हो जाता है कि लोक-प्रशासन पर नियन्त्रण रखा जाय। ऐसा करने से लोक-प्रशासन में बदला आती है और कभी भी इस बात का भय नहीं रहता कि आशाओं, आदेशों, निदेशों के विरुद्ध कार्य होगा।

कार्यपालिका प्रशासकीय कार्यों की देख-रेख तथा उस पर नियन्त्रण रखती है। यदि कार्यपालिका का नियन्त्रण प्रशासन पर रह और उस स्वयं पर कोई नियन्त्रण न रखा जाए तो कार्यपालिका के अनुत्तरदायी व निरकुल बनने की सम्भावना उत्पन्न हो सकती है। यहाँ लॉर्ड एक्टन (Lord Acton) के शब्दों को प्रस्तुत करना आवश्यक प्रतीत होता है। उमरे अनुसार, 'शक्ति का भुक्तान विगड़ने की धार होता है और निरकुल मनु निरकुल रूप में विगड़ती है।'<sup>1</sup> अतः कार्यपालिका पर व्यवस्थापिका के विभिन्न विभिन्न रूप में नियन्त्रण की व्यवस्था रखी जाती है। संसदीय शासन-व्यवस्था ((Parliamentary System) में यह नियन्त्रण स्पष्ट रूप में देगा जा सकता है। इस प्रकार की व्यवस्था में कार्यपालिका अपने सम्बन्ध के विभाग के प्रशासन के लिए व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। कार्यपालिका की व्यवस्थापिका के सदस्य प्रश्न तथा पुरस्कार प्रश्न पृष्ठ गवने हैं। और तो और कार्यपालिका अपने १६ पर जब तक ही कार्य करती है जब तक कि उसे व्यवस्थापिका का आजीवन प्राप्त होता है। दूसरी ओर अध्यक्षीय शासन व्यवस्था (Presidential System) शक्ति पृथक्करण (Separation of Powers) के सिद्धान्त पर आधारित होती है, जिसमें अनुसार सरकार के तीनों अंग अपने-अपने क्षेत्र में स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य करते हैं। अध्यक्षीय शासन व्यवस्था में राष्ट्रपति में कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार सीमित होते हैं और राष्ट्रपति अपने कार्यों के लिए व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होता, इसलिए यह कहा जा सकता है कि ऐसी प्रणाली में व्यवस्थापिका का प्रशासन पर कोई नियन्त्रण नहीं हो सकता। किन्तु वास्तव में ऐसी बात नहीं है। प्रशासकीय नीतियों को व्यावहारिक रूप देने के लिए धन की आवश्यकता होती है और धन व्यवस्थापिका की स्वीकृति के अभाव में प्राप्त नहीं हो सकता। अतः यह कहा जा सकता है कि व्यवस्थापिका अपनी आर्थिक शक्ति के द्वारा प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में अध्यक्षीय शासन व्यवस्था है। वहाँ पर व्यवस्थापिका (कांग्रेस) को केवल आर्थिक शक्ति ही नहीं, अपितु अन्य कई अधिकार प्राप्त हैं। उदाहरण के लिए, राष्ट्रपति के द्वारा की गई सैन्य नियुक्तियों का अनुमोदन कान्ग्रेस के द्वितीय सदन सीनेट (Senate) के द्वारा दो-तिहाई मतों से किया जाना आवश्यक है। यही नहीं, वहाँ व्यवस्थापिका को नव

प्रशासकीय विभागों की रचना करने का अधिकार प्राप्त है। विभागों की रचना करते समय यदि व्यवस्थापिका उचित समझे तो उसके नियन्त्रण का अधिकार अपने हाथ में रख सकती है। उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि प्रत्येक देश में व्यवस्थापिका का लोक-प्रशासन पर किसी न किसी रूप में नियन्त्रण अवश्य रहता है।

क्या लोक प्रशासन या प्रशासकीय शाखा शासन का एक पृथक अंग है ?

कई विद्वान प्रशासकीय शाखा को सरकार का एक पृथक अंग नहीं मानते हैं परन्तु अधिकांश राजनीति विज्ञान के विद्वानों ने प्रशासकीय शाखा को शासन का एक पृथक अंग स्वीकार किया है। विचारक यह मानते हैं कि प्रशासकीय शाखा भले ही कार्यपालिका के प्रथम कार्य करती हो, परन्तु वास्तव में वह उसका अंग नहीं है। कार्यपालिका तथा प्रशासकीय शाखा दोनों एक दूसरे से स्वतन्त्र अस्तित्व रखती हैं। कार्यपालिका तथा प्रशासकीय शाखा एक दूसरे से पृथक हैं, इस बात को स्वीकार करने वालों का मत है कि कार्यपालिका के सदस्यों के पद अस्थायी होते हैं। इस बात को धीरे स्पष्ट इस प्रकार कहा जा सकता है कि नये चुनावों में कार्यपालिका के सदस्य पराजित हो जाय या चुनाव ही न लड़ें अथवा नीति में मतभेद हो जाने पर दल ही बदल दें। इस प्रकार कार्यपालिका के सदस्य बदलते रहते हैं, परन्तु प्रशासकीय शाखा के कर्मचारीमाला अपने पदों पर धार्मिक रहते हैं क्योंकि वे स्थायी होते हैं। कार्यपालिका के परिवर्तन का उन पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। वे निष्पक्ष होते हैं और उनका किसी भी राजनीतिक दल के साथ किसी प्रकार का सम्बन्ध नहीं होता। उनकी प्रवृत्ति व्यवसायिक (Professional) होती है। इनके अतिरिक्त वे अपने कार्य में दक्ष एवं निपुण होते हैं, दक्षिण के अपनी स्वतन्त्र बुद्धि का प्रयोग कर सकते हैं। प्रशासकीय शाखा के स्वतन्त्र होने का दूसरा तर्क यह दिया जाता है कि कार्यपालिका का मसलन दमवन्दी के आधार पर होता है अर्थात् जिस राजनीतिक दल का व्यवस्थापिका के निम्न मदन में वर्तमान होता है। उसी दल की कार्यपालिका बनाई जाती है। दूसरे अतिरिक्त प्रशासकीय कर्मचारियों के चुनाव का आधार योग्यता होता है। जोर देकर आयोजकों के द्वारा प्रतियोगिता परीक्षा का आयोजन किया जाता है और अपने प्रत्यायियों को सरकार नियुक्तियाँ प्रदान करती है। तीसरा तर्क यह दिया जाता है कि कार्यपालिका व्यवस्थापिका में नीतियाँ एवं कानून पारित करवाती है। कार्यपालिका निम्न कानूनों को प्रशासकीय शाखा के द्वारा प्रियान्वित करवाती है। उन कानूनों का पालन करने समय प्रशासकीय अधिकारियों के सामने कई प्रकार की कठिनाइयाँ आती हैं। उन कठिनाइयों का सामना वे अपने दृष्टि, बल और चतुर्गुण से करते हैं। यही कारण है कि कार्यपालिका उनसे परामर्श लेकर कार्य करती है। वे मेवक होकर भी स्वामी बन जाते हैं। चौथा तर्क यह है कि सरकार के अनेक अंग होते हैं। उदाहरण के लिए व्यवस्थापिका का कार्य है—कानूनों का निर्माण करना,

नियन्त्रण का कार्य करने वाले प्रशासन को 'ओवरहेड एडमिनिस्ट्रेशन' (Overhead Administration) की संज्ञा दी जाती है। दूसरे शब्दों में, कार्य के स्वयं का निर्धारण करना, उसे पूरा करने के लिए आवश्यक साधनों एवं उपायों की खोज करना, इनके सम्बन्ध में आवश्यक निर्देश देना, नीति निर्धारण करना और कार्य का मचायन करने वाले अधिकारियों के कार्यक्षेत्रों पर नजर एवं नियन्त्रण रखना ही उसका मुख्य लक्ष्य रहता है। किसी कार्य को करने का अर्थ होता है उस सम्बन्ध में दिये गये आदेशों का पालन करना। कार्यपालन और निदशन तथा नियन्त्रण में मुख्य अन्तर यह होता है कि दोनों के कार्य तथा कार्य-क्षेत्र भिन्न प्रकार के होते हैं।

छोटे कारोबारों में जहाँ दूतान का प्रशासन उनके मालिक के द्वारा चलाया जाता है, वहाँ इस प्रकार का भेद स्पष्ट नहीं होता; क्योंकि एक ही व्यक्ति (मालिक) निर्णय करता है, योजना बनाता है एवं कार्य का सम्पादन करता है। बड़े उद्योग-धन्धों में विस्तृत मण्डल की आवश्यकता होती है, क्योंकि उनको कई प्रकार के कार्य करने पड़ते हैं। अतएव हम इनके सम्पादन के कार्यों में एक निरीक्षण, परीक्षण, निदशन एवं नियन्त्रण के कार्यों में भेद देन सकते हैं। इन मस्याओं में निदशन, निरीक्षण एवं परीक्षण का कार्य बोर्ड ऑफ़ डायरेक्टर्स (Board of Directors) के द्वारा, नियन्त्रण का कार्य सामान्य प्रबन्धक (General Manager) के द्वारा तथा सम्पादन का कार्य अधीन कर्मचारियों के द्वारा चलाया जाता है। राज्य भी एक बड़ी व्यापारिक मस्या के समान है। राज्य में भी विभिन्न प्रकार के कार्य किये जाते हैं जिनका दायित्व शासन के विविध अंगों को सौंपा जाता है। आज के प्रजातान्त्रिक युग में एक ही व्यक्ति राज्य के समस्त कार्यों को पूरा नहीं कर सकता। अतः शासन की सुविधा के लिए निदशन, निरीक्षण एवं परीक्षण का कार्य व्यवस्थापित करती है, नियन्त्रण का कार्य कार्यपालिका करती है तथा सम्पादन का कार्य प्रशासकीय शाखा करती है।

### व्यवस्थापिका की श्रेष्ठता

#### (Supremacy of the Legislature)

प्रायः के विश्व में सर्वत्र ही व्यवस्थापिका का महत्त्व सर्वोपरि माना जाता है। विलोबी (Willoughby) का कथन है—“आज कम-से-कम समदीय शासन पद्धति वाले देशों में तथा उन देशों में जहाँ संसदीय ढंग की शासन पद्धति अपनाई गई है, व्यवस्थापिका या मही अर्थों में निश्चये सदन की सर्वोच्चता पर सन्देह नहीं। कुछ अन्य देशों में भी जैसे, स्विट्जरलैण्ड में व्यवस्थापिका की श्रेष्ठता अग्रगण्य है, जिनके द्वारा बनाये गये कानूनों में न्यायपालिका भी भौत-भेद्य नहीं निषान सकती और न कार्यपालिका उन कानूनों का उल्लंघन ही कर सकती है।” इंग्लैण्ड जैसे एकात्मक (Unitary) राष्ट्र में व्यवस्थापिका समस्त शक्तियों का स्रोत होती है।

ब्रिटिश मसद की सर्वोच्चता के सम्बन्ध में डीलोमे (De Lolme) का कथन बहुत ही महत्वपूर्ण है। उसके अनुसार स्त्री को मर्द और मर्द को स्त्री बनाने के कार्य के प्रति-रिक्त गायद ही कोई कार्य ऐसा हो जिसे ब्रिटिश मसद न कर सके। ससद का निम्न सदन, जिसमें जन-प्रतिनिधि निर्वाचित होकर आते हैं, जनता का सदन होता है। यही सदन मुख्यतः देश की शासन नीति का स्रोत होता है। कार्यकारिणी विशेष रूप से इस सदन के प्रति उत्तरदायी होती है। इस सदन में जिस दल का बहुमत होता है उसी दल का नेता प्रधानमंत्री बनाया जाता है तथा उन्हीं के परामर्श से अन्य मंत्रियों की नियुक्ति की जाती है। मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप में इसी सदन के प्रति उत्तरदायी होता है। इस प्रकार प्रत्यक्ष रूप में मन्त्रिमण्डल जनता के प्रति उत्तरदायी होता है क्योंकि इस सदन में जनता द्वारा चुने हुए प्रतिनिधि बैठते हैं। यही सदन देश के लिये शासन सम्बन्धी तथा अन्य प्रकार के कानून बनाता है। यही सदन देश की आन्तरिक तथा बाह्य नीति (Foreign Policy) निर्धारित करता है। शासन का यह भ्रम चूँकि राज्य की जनता का प्रतिनिधित्व करता है और कानून का निर्माण कर लोकेश्वा को निश्चित रूप देता है, भ्रम व्यवस्थापिका को शासन में प्रथम स्थान प्राप्त है।

इसके विपरीत मयुक्त राज्य अमेरिका में अध्यक्षतात्मक शासन-व्यवस्था अपनाई गई है और वहाँ शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर शासन संचालित होता है अतः वहाँ यह पता लगाना कठिन होता है कि व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में कौन श्रेष्ठ है। इस व्यवस्था में सरकार के तीनों भ्रम एक-दूसरे से स्वतन्त्र होते हैं। मयुक्त राज्य अमेरिका में सरकार के इन तीनों भ्रमों में सन्तुलन बनाये रखने के लिए अन्तर्बोध व सन्तुलन (Checks and Balances) को स्थान दिया गया। वहाँ कार्यपालिका (राष्ट्रपति) व्यवस्थापिका के कार्यों में भाग नहीं लेती और न ही व्यवस्थापिका उसे हटा सकती है। वह प्रशासन एवं कार्यपालिका के क्षेत्र में स्वतन्त्र नीति अपना सकती है। उन मारी मृत्युनाशों के बावजूद भी राष्ट्रपति को अपनी नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए धन की आवश्यकता होती है और धन की स्वीकृति व्यवस्थापिका ही देती है। इस प्रकार प्रत्येक कार्य के लिए कार्यपालिका को व्यवस्थापिका का मुँह ताकना होता है। इतना ही नहीं, व्यवस्थापिका के पास धन एकत्रित करना, प्रशासकीय विभागों की सृष्टि करना, उन पर नियन्त्रण रखना आदि कार्य भी हैं। मयुक्त राज्य अमेरिका में व्यवस्थापिका की श्रेष्ठता 1920 में बनी जो राष्ट्र मण (League of Nations) के सदस्यता के प्रश्न पर सिद्ध हो गई। अमेरिका के तत्कालीन राष्ट्रपति, श्री विल्सन, जिनके धक्क परियम से राष्ट्र मण का निर्माण हुआ था, चाहते थे कि मयुक्त राज्य अमेरिका भी राष्ट्र मण का सदस्य बने। परन्तु उनके इस आग्रह के प्रस्ताव को सीनेट ने रद्द कर दिया और मयुक्त राज्य अमेरिका राष्ट्र मण का सदस्य नहीं बन सका। इस उदाहरण से स्पष्ट हो जाता है कि अमेरिका में अध्यक्षतात्मक व्यवस्था को स्थान देने पर भी वहाँ व्यवस्थापिका नाम-

मान की गम्या नहीं है। यद्यपि यह स्पष्ट है कि सामान का स्वरूप कोई भी हो, व्यवस्थापिका का महत्व कम नहीं किया जा सकता। इसका महत्त्व संसदीय पद्धति में और भी बढ़ जाता है। भारत में जहाँ संविधान का सर्वोच्चता प्राप्त है, फिर भी शासन के प्रयोग में व्यवस्थापिका का स्थान महत्वपूर्ण है।

### प्रशासकीय सत्ता का स्रोत

(Sources of Administrative Authority)

व्यवस्थापिका अपने देश में सर्वोच्च विधि निर्माण करने वाली संस्था होती है। प्रशासकीय कार्यों का आधार वे नियम संस्था नीतियाँ होती हैं जिनका निर्माण व्यवस्थापिका के द्वारा होता है। यद्यपि इसे प्रशासकीय सत्ता का स्रोत माना जाता है। प्रत्येक अधिकारी या प्रशासकीय कर्मचारी का यह कर्तव्य होता है कि वह कानूनों का पालन करे। अपने अधिकार-क्षेत्र में रहकर ही उस कार्य करता होता है। सभी राज्यों में मुख्य कार्यपालिका को अध्यादेश (Ordinance) जारी करने के अधिकार प्राप्त होते हैं। परन्तु ये अध्यादेश एक निश्चित समय तक ही लागू रह सकते हैं। इस अवधि के समाप्त होने पर या तो वे समाप्त हो जाते हैं और यदि उनकी अवधि बढ़ाना आवश्यक होता है तो व्यवस्थापिका की अनुमति के बिना आवश्यक होता है। इसका ही नहीं, साधारणतया संविधान में संशोधन करने का अधिकार व्यवस्थापिका को ही होता है। जिन देशों के संविधान लचीले (flexible) होते हैं, वहाँ संविधान में संशोधन करने की प्रणाली ठीक उसी प्रकार की होती है जिस प्रकार कानून निर्माण की प्रणाली होती है। राष्ट्रीय न्याय-व्यवस्था वाले राज्यों में न्यायपालिका (Judiciary) के पास व्यवस्थापिका द्वारा पारित अधिनियमों को रद्द एवं नए कानूनी घोषित करने का अधिकार प्राप्त होता है, यदि वे संविधान की किसी धारा या उसकी भावना के विरुद्ध हों। यद्यपि व्यवस्थापिका संविधान की किसी धारा के विरुद्ध कानून तथा अधिनियम पारित नहीं कर सकती लेकिन उस संविधान में संशोधन करने या परिवर्तन करने के अधिकार प्राप्त हैं। अतः में कहा जा सकता है कि व्यवस्थापिका ही विभिन्न प्रकार के कानूनों, अधिनियमों अध्यादेशों आदि को निर्धारित करती है। प्रशासकीय पालिका इसी कानूनों, अधिनियमों, अध्यादेशों एवं कार्यपालिका धाराओं के अनुसार कार्य करती है। अतः कहा जा सकता है कि प्रशासकीय सत्ता का मुख्य स्रोत व्यवस्थापिका ही है। विलोबी (Willoughby) ने इस सम्बन्ध में कहा है कि, "प्रशासकीय कार्य अर्थात् सामान के कार्यों के निदेशन, निरीक्षण और नियन्त्रण का कार्य सामान के व्यवस्थापिका पर ही है। यह वह धारा है जिसमें पन्थि अधिकार निहित है।" अन्य विद्वानों की भाँति विलोबी भी व्यवस्थापिका को ही सामान का पन्थि स्रोत मानता है।

### व्यवस्थापिका का प्रशासन पर नियन्त्रण

(Legislative Control over Administration)

यह निर्विवाद रूप में मान्य है कि व्यवस्थापिका या विधानमण्डल का स्थान सामान के प्रयोग में प्रमुख है। यह स्पष्ट धर्मों पर नियन्त्रण करने के अधिकार में

विभूषित है। नियमों का निर्माण करना वैसे इसका प्रमुख कार्य है, परन्तु इसके साथ वह प्रशासन के प्रत्येक पहलू में अपना हस्तक्षेप रखती है। लोक-प्रशासन जिन नीतियों को प्रियान्वित करने के लिए प्रयत्नशील रहता है उनकी रचना यद्यपि कार्यपालिका के द्वारा की जाती है किन्तु फिर भी उन पर व्यवस्थापिका की स्वीकृति आवश्यक है। व्यवस्थापिका (संसद) द्वारा जब तक इन नीतियों को स्वीकृति प्रदान न की जाए जब तक वे लोक-सेवकों के कार्यों की प्रेरणा नहीं बन सकती। डॉ० एस० डी० ह्वाइट (L. D. White) का कथन सही है 'कि—सार्वजनिक नीति के प्रमुख उद्देश्य कानून में निर्धारित किये जाते हैं और इनको व्यवस्थापिका (कार्पोस) द्वारा इच्छा-नुसार परिष्कृत एवं संशोधित किया जा सकता है। प्रशासकीय अधिकरण अपने लक्ष्यों को स्वयं निर्धारित नहीं करते, वे शासन-निर्भर या शासन-निर्देशित नहीं हैं तथा वे कार्य करने की अपनी शक्तियों कानूनों एवं सहायक व्यवस्थापन में पाते हैं।'<sup>1</sup> यह सत्य है कि प्रशासन पर कार्यपालिका का सीधा नियन्त्रण होता है, परन्तु अप्रत्यक्ष रूप से व्यवस्थापिका ही प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। अध्ययन की दृष्टि से नियन्त्रण को दो मुख्य भागों में बाँटा जा सकता है—(1) सकारात्मक (Positive), तथा (2) नकारात्मक (Negative)। नीचे हम दोनों ही प्रकार के नियन्त्रण की व्याख्या विस्तार से करेंगे।

## 1 सकारात्मक नियन्त्रण (Positive Control)

(1) नियोजन द्वारा—व्यवस्थापिका संभाएँ प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के लिए संसदीय समितियों (Parliamentary Committees) का निर्माण करती हैं। ये समितियाँ कार्यपालिका के कार्यों की समस्त सूचनाएँ एकत्रित करती हैं। इसके प्रतिष्ठित व्यवस्थापिका ऐसे अधिकारियों की भी नियुक्ति करती है, जो कार्यपालिका के कार्यों की देखरेख करते हैं तथा उस पर नियन्त्रण रखते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में महालेखा परीक्षक (Auditor-General) ऐसा ही अधिकारी है। वह व्यवस्थापिका विभाग का एक सदस्य होता है, जो कार्यपालिका के धन सम्बन्धी कार्यों का निरीक्षण करता है और यह देखता है कि जनता के धन का सदुपयोग होता है या नहीं। संयुक्त राज्य अमेरिका और भारत के संविधानों में उप-राज्यों की व्यवस्थापिका संभाएँ कार्यपालिका सम्बन्धी सूचना प्राप्त करने का अधिकार

1 "The major objects of public policy are stated in Law, and may be modified or repealed at will by Congress. Administrative agencies do not set their own rules, are not self-directed or self-sustained, and find their authority for action in the organic acts and supplementary legislation"



रखती है। कुछ अन्य विभाग भी होने हैं, जो कार्यपालिका के कार्य-बलापों की देख-रेख करते हैं, परन्तु इसका अर्थ यह नहीं कि प्रणामन कार्यपालिका के निर्देश, आदेश आदि की व्यवस्था करने और अपना सम्बन्ध सीधा व्यवस्थापिका से जोड़ ले। प्रणामन कार्यपालिका के प्रति ही उत्तरदायी रहता है और सभी के आदेशों का पालन करता है। कार्यपालिका ही प्रणामन सम्बन्धी कार्यों के लिए उत्तरदायी होती है। प्रशासकीय मामलों का व्यवस्थापिका के साथ जो सम्बन्ध है, वह कार्यपालिका के माध्यम से ही है।

(11) नीति निर्धारण द्वारा—प्रणामन पर कार्यपालिका नीति निर्धारित करके भी अपना नियन्त्रण रखती है। साधारणतया यह देखा जाता है कि समस्त देशों की कार्यपालिका ही राष्ट्र की नीति को निर्धारित करती है। परन्तु वास्तव में जब तक व्यवस्थापिका कार्यपालिका द्वारा बनाई गई नीति का अनुमोदन नहीं करती तब तक नीति निर्धारित नहीं मानी जाती। यह बात गणनीय या मन्त्रिमण्डलात्मक शासन व्यवस्था में स्पष्ट रूप में देखी जा सकती है। इस व्यवस्था में कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका में से चुने जाते हैं तथा वे हमेशा प्रति उत्तरदायी होते हैं। वे तब तक अपने पद पर बने रहते हैं जब तक कि व्यवस्थापिका का उन्हें विश्वास प्राप्त रहता है। इस प्रकार नीति निर्माण का कार्य व्यवस्थापिका ही करती है। समुक्त राज्य अमेरिका, जहाँ अध्यक्षीय शासन व्यवस्था है, जिसमें कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होती, न ही व्यवस्थापिका परिवर्तन का प्रभाव पारित करके हटा सकती है। इस प्रकार की व्यवस्था में देश की कार्यपालिका नीति राष्ट्रपति में निहित होती है। मन्त्रिमण्डल के द्वारा राष्ट्रपति को नियुक्तियाँ करना, मन्त्र बनाने, युद्ध की घोषणा करने, विदेश नीति को बनाने आदि कई अधिकार प्रदान किये हैं। परन्तु मन्त्रिमण्डल में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि राष्ट्रपति के ये उपर्युक्त कार्य सभी रीढ़ माने जायेंगे जब कि अमेरिकी कांग्रेस (व्यवस्थापिका) के द्वितीय सदन सीनेट (Senate) उन्हें दो-तिहाई बहुमत से अनुमोदन करे। इस प्रकार अमेरिका में राष्ट्रपति को अपने प्रत्येक कार्य के लिए सीनेट की स्वीकृति लेना आवश्यक है। यहाँ यह स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि संसदकाल में राष्ट्रपति को प्रसीमित अधिकार प्राप्त हो जाते हैं, पर संसदकाल की घोषणा भी तो व्यवस्थापिका के द्वारा ही होती है। कार्यपालिका अपनी नीति के लिए व्यवस्थापिका की ओर दखती है और उसके प्रति उत्तरदायी होती है।

(12) नियुक्तियों द्वारा—व्यवस्थापिका देश में कानूनों के निर्माण एवं नीति निर्माण के माध्यम से अन्य विभागीय प्रत्यक्षों की नियुक्तियाँ भी करती है। उदाहरण के लिए, समुक्त राज्य अमेरिका को दिया जा सकता है। मन्त्रिमण्डल में अमेरिका के राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया गया है कि वह समस्त गणनीय अधिकारियों की नियुक्ति करेगा। परन्तु ये नियुक्तियाँ तब तक म्यादी तथा प्रतिम नहीं मानी जायेंगी जब तक कि सीनेट उन्हें मान्यता न दे दे।

(iv) प्रशासकीय कार्यों का अनुलेख—प्रशासकीय कार्यों पर नियन्त्रण रखने के लिए व्यवस्थापिका एक बोर्ड की स्थापना करती है इस बोर्ड के सदस्यों की योग्यता तथा कार्य-क्षेत्र एवं अधिकार-क्षेत्र का निर्दय भी व्यवस्थापिका ही करती है। प्रशासकीय क्षेत्रों के नियमों का निर्माण भी व्यवस्थापिका द्वारा ही होता है।

## 2. नकारात्मक नियन्त्रण (Negative Control)—

सकारात्मक नियन्त्रण के अतिरिक्त दूसरा जो नियन्त्रण का ढाँचा है उसे नकारात्मक नियन्त्रण कहते हैं। इस नकारात्मक नियन्त्रण के अन्तर्गत वे कार्य एवं विधियाँ आती हैं, जिसके द्वारा व्यवस्थापिका कर्मचारियों में परिवर्तन अथवा प्रशासकीय पुनर्गठन का कार्य करती है। निम्नलिखित कार्यों को हम नकारात्मक कार्यों के अन्तर्गत रखते हैं —

(i) निरीक्षण के द्वारा—जैसा कि ऊपर बताया गया है कि व्यवस्थापिका केवल नीति का निर्धारण या विधि निर्माण का कार्य ही नहीं करती अपितु यह भी देखती है कि उसके द्वारा निर्मित कानूनों का पूरी तरह पालन होता है या नहीं। कानूनों का उल्लंघन करने वालों को दण्ड देने के सम्बन्ध में जो व्यवस्था की जाती है वह व्यवस्थापिका के द्वारा ही होती है। इसके अतिरिक्त व्यवस्थापिका समितियों (Committees) के द्वारा भी विभागों के कार्यों का अध्ययन कर सकती है। समिति अपनी रिपोर्ट व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करती है और व्यवस्थापिका उचित कदम उठाती है। इस प्रकार व्यवस्थापिका प्रशासन पर नियन्त्रण रखने में सफल हो जाती है।

(ii) पदच्युत के अधिकार के द्वारा—प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के लिए व्यवस्थापिका कभी-कभी कर्मचारियों को पदच्युत भी कर सकती है। यह कार्य वह स्वयं तो नहीं करती, पर कार्यपालिका के द्वारा सम्पादित कराती है। दोषी पाये गये व्यक्तियों को हटाने के लिए व्यवस्थापिका कार्यपालिका को सिफारिश कर सकती है। इस प्रकार प्रशासन पर नियन्त्रण बना रहता है।

(iii) महाभियोग—व्यवस्थापिका के पास में राज्य के उच्चाधिकारियों को पदच्युत करने का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों, राष्ट्रपति तथा अन्य अधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग (Impeachment) की कार्यवाही व्यवस्थापिका करती है। महाभियोग सिद्ध हो जाने पर वह उसको पद त्यागने के लिए विवश करती है। यह अधिकार व्यवस्थापिका का भविष्य से प्राप्त होता है। महाभियोग एक ऐसा अस्त्र है जिसके द्वारा राष्ट्रपति तक निरनुश नही बन सकता।

उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाना है कि व्यवस्थापिका प्रशासन पर किसी न किसी प्रकार से अपना नियन्त्रण रखती है।

## व्यवस्थापिका निर्देशक मण्डल के रूप में (Legislature as the Board of Directors)

युद्ध विद्वानों का यह विचार है कि प्रशासन में व्यवस्थापिका का वही स्थान है जो व्यक्तिगत प्रशासन (Private Administration) में संचालक मण्डल का होता है। जिस प्रकार बड़े उद्योगों में सभी हिस्सेदार मिल कर संचालक मण्डल के सदस्यों का एक निश्चित अवधि के लिए निर्वाचन करते हैं, जो उस औद्योगिक मस्यान के संचालन की व्यवस्था करता है। वही संचालक मण्डल मस्यान में बायों को निर्धारित करने, निवेदन देने तथा निरीक्षण करने का कार्य करता है। राज्य स्वयं एक बहुत बड़ी व्यापारिक मस्या के समान है जिसमें व्यवस्थापिका, जो जनता द्वारा निर्वाचित होती है, उस राज्य का सम्पूर्ण प्रबन्ध करती है। यह वे सभी कार्य—प्रशासन की नीति निर्धारण, योजना बनाना, संगठन के सिद्धान्तों को निश्चित करना, निवेदन देने तथा निरीक्षण करने आदि को सम्पादित करती है जो कि गैर-सरकारी प्रशासन में संचालक मण्डल के द्वारा किये जाते हैं। यह यह कहा जाता है कि व्यवस्थापिका सभा संचालक मण्डल के समान होती है। नीचे हम विद्यार्थियों की शिक्षा के लिए व्यवस्थापिका के प्रशासन-सम्बन्धी कार्यों का विवेचन कर रहे हैं।

**व्यवस्थापिका के प्रशासन-सम्बन्धी कार्य (Administrative Functions of Legislature):**—व्यवस्थापिका साधारणतया निम्न प्रशासनिकीय कार्यों को सम्पादित करती है :—

(1) प्रशासनिक नीति का निर्धारण (To decide Administrative Policy) — व्यवस्थापिका का प्रथम कार्य प्रशासन के कार्यों को निश्चित करना है। सरकार को क्या करना चाहिए, इसका निश्चय व्यवस्थापिका ही करती है। कार्यपालिका व्यवस्थापिका की इच्छा को कार्यान्वित करने का प्रभावशाली अंग है। राज्य के नागरिकों की उन्नति तथा विकास के लिए कौन से कार्य आवश्यक हैं, इसका निश्चय भी व्यवस्थापिका द्वारा होता है। इन कार्यों के करने के लिए व्यवस्थापिका मॉन्टेनोर पर रूप-रेखा तैयार करती है और बाद में कार्यपालिका विस्तृत रूप में इसका वर्णन करती है। उदाहरण के लिए, राज्यपाल की व्यवस्थापिका बना यह निश्चय करती है कि उच्च शिक्षा की उपलब्धि के लिए राज्य में विश्व-विद्यालय (Universities) खोले जायेंगे। यही तब भी व्यवस्थापिका का ही कार्य है कि किस स्थान पर विश्वविद्यालय खोला जायेगा। इसके आगे वह कार्य उगवा नहीं है। जैसे भवन की इमारत बनी होगी, उसमें कमरे बिताने होंगे, चितने सामान की आवश्यकता होगी तथा बिताने प्रवृत्ता (Lecturers) एवं विद्यार्थी होंगे। इसी बात को एक और उदाहरण में और स्पष्ट किया जा सकता है कि व्यवस्थापिका सभा को यह अधिकार प्राप्त है कि वह देश में यातायात के माधनों को विकसित करने के लिए यह प्रस्ताव पारित करे कि सरकार उन प्रदेशों में रेलवे लाईन खोलेगी, जहाँ लोगों

को यह सुविधा प्राप्त नहीं है। किन्तु व्यवस्थापिका सभा को अपने प्रस्ताव में यह बताने की आवश्यकता नहीं है कि नई रेलवे लाइन कौन-कौन से स्थानों में से होकर गुजरेगी। इस प्रकार यह बात ध्यान देने योग्य है कि व्यवस्थापिका को अपने को कार्य की रूप-रेखा प्रयत्न कार्य-विधि तक ही सीमित रखना चाहिए। वास्तव में रूप-रेखा तैयार हो जाने पर कार्यपालिका ही इस बात का निर्णय सुन्दरता के साथ कर सकती है क्योंकि वह अच्छी तरह से इस बात को जानती है कि उन सुविधाओं या वस्तुओं की आवश्यकता कहाँ पर है और उनको पूरा करने के लिए कौन-कौन से साधन काम में लाये जा सकते हैं। इस प्रकार व्यवस्थापिका योजना की रूप-रेखा प्रयत्न ठाँव बना देती है और उस ठाँव पर काम चढ़ाना तथा उसे कार्य के योग्य बनाने का कार्य कार्यपालिका ही करती है।

यदि व्यवस्थापिका ही समस्त कार्यों को करना प्रारम्भ कर देगी तो उससे दो महत्वपूर्ण दोष दृष्टिगत होंगे—प्रथम राजनीतिक और द्वितीय प्रशासकीय। राजनीतिक दोष इसलिए उत्पन्न हो जायेगा कि व्यवस्थापिका व सदस्य किसी न-किसी क्षेत्र या जिले से चुन कर आते हैं और उनकी दिव्यकम्पी उस जिले से होनी है, चाहे उनके राजनीतिक मिथ्यान्त कुछ भी हो। फलतः यह स्पष्ट है कि यदि व्यवस्थापिका प्रशासकीय कार्यों को निस्वार्थपूर्वक निर्धारित करने लगेगी तो प्रशासन से राष्ट्रीय दृष्टिकोण का जोष हो जायेगा और उसमें बुराइयाँ उत्पन्न हो जायेगी, जिनमें अमेरिका में पॉर्क बैरल (Pork Barrel) और लॉग रोलिंग (Log Rolling) कहा जाता है। इसके अतिरिक्त यदि कार्यों की व्यापक व्याख्या भी व्यवस्थापिका के हाथों में छोड़ दी जाए तो कार्यपालिका के काम में साधारण तथा असाधारण समय में उसके पास किसी प्रकार व अधिकार नहीं रहेंगे। साथ ही कार्यपालिका किसी भी स्थिति में अपने धिवेक का प्रयोग नहीं कर सकेगी। इससे अतिरिक्त व्यवस्थापिका के सदस्य प्रशासकीय विषयों में दक्ष नहीं होंगे और न ही विशेष ज्ञान रखने हों। परिणामस्वरूप वे प्रशासकीय कार्यों को भली-भाँति नहीं कर सकते। वास्तव में योजना का व्यौरा वही तैयार कर सकता है जिसे प्रशासकीय विषयों का ज्ञान हो। अतः प्रशासकीय शाखा के कर्मचारी, जिनमें कार्य सम्बन्धी विशेष योग्यता होती है, योजना को कार्यान्वित करते हैं।

(2) विभागों तथा अभिकरणों की व्यवस्था (Determination of Department and Agencies) :—व्यवस्थापिका का कार्य योजना बनाना ही नहीं अपितु उनको कार्यान्वित करने के लिए विभागों एवं अभिकरणों की स्थापना करना भी है। कुशल संगठन पर ही किसी कार्य की सफलता निर्भर करती है। यह सर्वमान्य बात है कि समस्त कार्य व्यवस्थापिका नहीं कर सकती। सम्पूर्ण देश में प्रशासन-प्रबन्ध के लिए अनेक प्रकार के विभागों तथा अभिकरणों की आवश्यकता होती है। सभी-सभी सविधान में कई विभागों का उल्लेख होता है, लेकिन उनके

सम्यन्ध में विस्तृत वर्णन उसमें नहीं होता। समय और आवश्यकतानुसार नये विभागों की आवश्यकता पड़ सकती है जब उनका निर्माण कार्यपालिका के द्वारा किया जाए प्रथम व्यवस्थापिका के द्वारा? अतः संगठन किसी कार्य की सफलता की कुञ्जी है। फिलजर (Philizer) ने एक स्थान पर लिखा है कि, "संगठन एक माध्यम है, जिसके द्वारा एक व्यक्ति एक वर्ग के रूप में इतनी अधिक योग्यता के साथ कार्य करता है, जितनी योग्यता के साथ वह धोखा नहीं कर सकता। इसके अन्तर्गत व्यक्ति का व्यक्ति में और वर्ग का वर्ग में सम्बन्ध रहता है। ये एक-दूसरे में इतना सम्बन्धित रहते हैं कि व्यवस्थित श्रम-विभाजन उत्पन्न होता है।"<sup>1</sup>

विभागों के आन्तरिक संगठन में कई प्रकार की इकाइयाँ होती हैं - कार्यालय, डिप्टीजन, क्लर्क, सामान कार्यालय, क्षेत्रीय कार्यालय, फील्ड स्टेशन आदि। इस सम्बन्ध में यह प्रश्न उपस्थित होता है कि क्या नीति निर्धारण के माध्यम्य संगठन के निर्धारण का अधिकार भी व्यवस्थापिका को दिया जाए? क्या व्यवस्थापिका ही इस बात का निर्णय करे कि कितने विभाग, अनुभाग, उपभाग तथा गणभाग होंगे? प्रथम यह कार्य कार्यपालिका को दे दिया जाए? क्या इस प्रकार के संगठन का वर्णन सविधान में किया जाए? विभागों के आन्तरिक संगठन के सम्बन्ध में विभिन्न देशों में भूषक-भूषक व्यवस्था पाई जाती है। जर्मनी में विभागों के निर्माण एवं उनका आन्तरिक संगठन कार्यपालिका द्वारा होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रशासकीय आचार का वर्णन सविधान में किया गया है। परन्तु आवश्यकता पड़ने पर नये विभागों का निर्माण वहाँ की कांग्रेस के द्वारा किया जाता है। अधिकांश देशों में विभागों का निर्माण सविधान के अनुसार या व्यवस्थापिका सभा के द्वारा किया जाता है तथा आन्तरिक संगठन को निश्चिन्त करने का अधिकार भी व्यवस्थापिका सभा को ही प्राप्त होता है। यदि व्यवस्थापिका चाहे तो अपने इस अधिकार का कार्यपालिका को दे सकती है। मन्दरीय व्यवस्था में यह कार्य मन्त्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है। इस सम्बन्ध में सबसे निर्णय कार्यपालिका के द्वारा ही होते हैं। भारत में यह कार्य राष्ट्रपति, मन्त्रिमण्डल तथा प्रधानमंत्री द्वारा किया जाता है। साधारणतया विद्वानों का यह मत है कि विभागों के निर्माण का अधिकार व्यवस्थापिका के पास में होना चाहिए, परन्तु कार्य के सम्पादन का कार्य कार्यपालिका के

1. "Organisation is the medium through which individuals work as a group as effective as each could work alone. It consists of the relationship of individuals to individuals and of groups to groups which are so related as to bring about and orderly division of labour."

पाम होना चाहिए। जहाँ तक विभागीय पदाधिकारियों का प्रश्न है, व्यवस्थापिका केवल उच्च अधिकारियों की व्यवस्था के लिए नियुक्त ले सकती है, लेकिन अन्य कर्मचारियों की व्यवस्था से सम्बन्धित कार्य जैसे-कर्मचारियों की सख्या निश्चित करना आदि विभागाध्यक्ष को दे दिया जाना चाहिए। अतः व्यवस्थापिका को अपने अधिकार विभाग के निर्माण तथा उससे सम्बन्धित नीति तक ही सीमित रखना चाहिए।

(3) पदाधिकारियों के पदों का निर्धारण (Determination of Personnel) — प्रशासन की सफलता केवल मजठन पर ही निर्भर नहीं करती, अपितु इस बात पर भी निर्भर करती है कि कर्मचारी कितने योग्य और कुशल हैं। यह स्पष्ट है कि लोक प्रशासन का कार्य कर्मचारियों के द्वारा ही चलाया जाता है। सरकार के कर्मचारियों को दो श्रेणियों में विभक्त किया जा सकता है—(1) वे कर्मचारी जो आज्ञा तथा निदेशन (Ordering and Directing Personnel) देते हैं, तथा (2) वे कर्मचारी जो आज्ञाओं का पालन करते हैं, जिनको अधीनस्थ कर्मचारी (Sub-ordinate) कहा जाता है। जहाँ तक प्रथम श्रेणी में आने वाले कर्मचारियों का प्रश्न है, यह निर्विवाद सत्य है कि व्यवस्थापिका को ही यह अधिकार होना चाहिए कि उनकी सख्या, उनके कार्य की प्रकृति, वेतन आदि का निर्धारण करे। व्यवस्थापिका उनके अधिकार तथा कर्तव्यों के सम्बन्ध में नियम बना सकती है। लेकिन दूसरे प्रकार के कर्मचारियों की सेवाओं के लिए व्यवस्थापिका को हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। व्यवस्थापिका को इनसे सम्बन्धित सभी व्यवस्थाएँ विभागाध्यक्ष पर छोड़ देनी चाहिए। यदि व्यवस्थापिका अधीनस्थ कर्मचारियों की सख्या, उनके कार्य, उनका वेतन, उनके मत्ता आदि को निश्चिन करने का कार्य करने लगेगी तो प्रशासन में कठोरता आ जायेगी। यह भी सम्भव है कि जिन योजनाओं को व्यवस्थापिका में पारित किया है उनके क्रियान्वयन में भी मन्देह उत्पन्न हो जायेगा। व्यवस्थापिका यह कर सकती है कि किसी इकाई के उच्च पदाधिकारी की सख्या निर्धारित करने के पश्चात् यह निर्णय करे कि भविष्य में अन्य कर्मचारियों की आवश्यकता पडने पर समयानुसार वह स्वयं उनकी सख्या निश्चिन करेगी। लेकिन यह भी ठीक नहीं है, क्योंकि ऐसा अवसर आ सकता है कि किसी प्रशासकीय इकाई को शीघ्र ही अधीन कर्मचारियों की आवश्यकता पड जाए। यदि इस आशय का प्रस्ताव व्यवस्थापिका में रखा जाए तो उसे पारित होने में काफी समय लव जावेगा और प्रशासन को इस देरी के परिणामस्वरूप हानि हो सकती है।

इसके विपरीत यह तर्क दिया जाता है कि यदि व्यवस्थापिका सभी श्रेणियों के कर्मचारियों की सख्या, काम तथा वेतन को निश्चित करने का अधिकार अपने पाम रखे तो ऐसा निश्चय करने के पूर्व उसे कार्यपालिका में परामर्श ले लेना चाहिए।

यदि पदों की रचना व्यवस्थापिका के निर्णय के आधार पर होती तो वे पर स्थायी समझे जायेंगे और उन पदों पर कार्य करने वाले कर्मचारी अपनी सेवा की सुरक्षा समझ कर लगन के साथ कार्य करेंगे ।

लेकिन यहाँ यह बताना आवश्यक है कि व्यवस्थापिका को निर्देशन देने वाले अधिकारियों तक ही अपना नियन्त्रण रखना चाहिए । जैसे व्यवस्थापिका को अधीनस्थ कर्मचारियों पर भी नियन्त्रण रखने का अधिकार प्राप्त है और वह अपने इस अधिकार का प्रयोग प्रशासकीय विभागों के धन की व्यवस्था करके करता है । प्रत्येक विभाग के लिए बजट उसके द्वारा पारित किया जाता है और जितना धन जिस विभाग के लिए स्वीकृत किया गया है उसी में उस अपनी व्यवस्था भवानी होती है, परत व्यवस्थापिका सभी विभागों के लिए आवश्यक धन की व्यवस्था करके अप्रत्यक्ष रूप में अधीन कर्मचारियों की सख्या, बतन आदि को भी नियन्त्रित कर रहा है । इसके प्रतिरूप, सभी प्रकार के कर्मचारियों को सेवाओं में सम्मिलित रखने वाले नियमों का निर्माण भी इसी के द्वारा किया जाता है । इसमें भी प्रशासन पर नियन्त्रण रखा जाता है ।

(4) कार्य करने के नियमों का निर्धारण (Determination of the Rules of Procedure).—व्यवस्थापिका अपनी योजनाओं को नियमित करने के लिए नियमों का निर्माण भी करती है । इसी नियमों के अन्तर्गत सभी कार्यों को सम्पादित करना होता है । यही हमें इस बात को ध्यान में रखना होगा कि नियमों में दो प्रकार के भेद करना आवश्यक है । एक तो वे नियम होते हैं जिनका सम्बन्ध प्रशासकीय विभाग के बाहर के लोगों से होता है, और दूसरे वे नियम हैं जिनका सम्बन्ध केवल विभाग के आन्तरिक प्रशासन से है । पहले प्रकार के नियमों की रचना तो व्यवस्थापिका के द्वारा होनी चाहिए और उनको व्यवस्थापिका द्वारा पारित नियमों एवं अधिनियमों (Acts and Statutes) में ही लिखित होना चाहिए । इस प्रकार के नियमों में दीव्य वस्तु कर्मों के नियम, सर्वोपचार के नियम, व्यापार चिह्न (Trade Mark) के नियम आदि हैं । इस प्रकार के नियमों का सम्बन्ध जनता के सदस्यों के ज्ञान, मान गया उसके भीतर अधिकारों से है । इन नियमों का वाचन-वचन होना आवश्यक है, क्योंकि ये जनता के सम्पत्ति अधिकार तथा अन्य हानिगत अधिकारों पर प्रभाव डालते हैं । प्रशासकीय कर्मचारी इन नियमों के अनुसार कार्य करने के लिये इन नियमों का किसी प्रकार से उल्लंघन नहीं कर सकते । दूसरे वे नियम हैं जिनका सम्बन्ध केवल विभाग के आन्तरिक प्रशासन से है । इस प्रकार के नियमों को निर्माण करने की शक्ति व्यवस्थापिका के हाथों में नहीं छोड़नी चाहिए । इन नियमों का निर्माण निम्न पत्र दुरुदृष्टता की दृष्टि से आवश्यकता एवं विभागाध्यक्ष के हाथों में होना चाहिए । विभागीय प्रशासन की

संचालित करने के लिए किन नियमों की आवश्यकता है, इसे वे लोग ही अच्छी प्रकार से जान सकते हैं जिनका इन विभागों के प्रशासन से सम्बन्ध है। यह जानकारी व्यवस्थापिका सभा के सदस्यों में प्राप्त नहीं हो सकती। उनके हस्तक्षेप में प्रशासन दुर्बल एवं क्षीण हो बनेगा। घन व्यवस्थापिका को विभागों व सम्बन्ध में अपना नियन्त्रण प्रविवेदन तथा निदर्शों के द्वारा ही रखना चाहिए।

कुछ विद्वान प्रशासकीय नियमों का निर्माण व्यवस्थापिका सभा के द्वारा होना उचित नहीं समझते। उनका मत है कि ये नियम बनाने का अधिकार विभागाध्यक्षों को दे देना चाहिए। परन्तु इस तर्क का विरोध इस आधार पर किया जाता है कि यदि विभागाध्यक्षों को इस प्रकार के नियमों का बनाने की छूट दी जाए एवं व्यवस्थापिका का हस्तक्षेप नहीं रहे, तो लाल पीताशाही (Red Tapisim) का खोना बाला हो जायेगा। विल्लोबी (Willoughby) ने इसलिए कहा है कि, "व्यवस्थापिका को ठीक प्रकार से प्रशासकीय विभागों पर नियन्त्रण रखना चाहिए। यह नियन्त्रण हिमाज-हिताज की ठीक पद्धति, रिपोर्ट प्रकेशण इत्यादि के द्वारा होना चाहिए, न कि पड़ते से ही कार्य-पद्धति को निश्चित करके। भारत में दोनों प्रकार के नियमों को व्यवस्थापिका ही बनाती है।

(5) घन की व्यवस्था करना (To Arrange for Money) — प्राधुनिक युग में प्रत्येक राज्य की व्यवस्थापिका सभा को ही घन पर नियन्त्रण रखने का अधिकार प्राप्त है। व्यवस्थापिका सभा ही शासन के वार्षिक बजट (प्राय-व्यय का व्यौरा) को पास करती है। इस प्राय-व्यय के व्योरे में यह घन प्राप्त करने के माधनों जैसे-प्रायकर (Income Tax), बिक्री कर (Sales Tax), उत्पादक शुल्क (Excise Duty) आदि को निश्चित करती है तथा व्यय के मदों को निर्धारित करती है। व्यवस्थापिका सभा यह निश्चित करती है कि विभिन्न योजनाओं तथा कार्यों पर कितना-कितना धन खर्च किया जायगा। ऊपर यह बताया जा चुका है कि विभिन्न प्रशासकीय विभाग व्यवस्थापिका सभा द्वारा निर्धारित प्राय तथा व्यय के अनुसार ही कार्य करते हैं।

धन, नियन्त्रण की कुञ्जी है। प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के लिए प्राय-व्यय को वश में रखने वाली मर्यादा ही सर्वशक्तिशाली होती है। यही कारण है कि प्राधुनिक काल में व्यवस्थापिका सभा की प्रतिष्ठा में वृद्धि हुई है। प्रशासन का कोई भी कार्य चाहे वह आन्तरिक दान्ति तथा मुख्यवस्था या बाहरी सुरक्षा से सम्बन्धित हो घयवा मिश्रा, स्वाम्प्य, मनोरंजन, व्यापारिक उन्नति, औद्योगीकरण आदि में सम्बन्ध रखता हो, बिना व्यवस्थापिका सभा के सहयोग के पूरा नहीं हो सकता। अब तक व्यवस्थापिका सभा इन कार्यों के लिए धन की स्वीकृति नहीं दे देती, ये कार्य अपूर्ण



गंठे। मसद (Parliament) में दो सदन होते हैं—(१) निम्न सदन, तथा (२) उच्च सदन। निम्न सदन जनता का प्रतिनिधि होता है क्योंकि जनता के चुने हुए सदस्य इसके सदस्य होते हैं। अतः प्रजातन्त्र में निम्न सदन की मताधिकारिता होती है। यही कारण है कि भारत में लोक सभा तथा विधान में कईन सभा यही प्रतिनिधायी सम्पादित है।

आधुनिक युग में व्यवस्थापिका का मुख्य कार्य यही है कि वह राष्ट्रीय विनियमन करे। धन का संचय धन का विवरण धार्ष्टि प्रत्येक देश में व्यवस्थापिका द्वारा ही करनी है। इस सम्बन्ध में इसके निम्नलिखित कार्य हैं—

- (क) बजट को मंजूर करना, उक्त बदलना तथा समाप्त करना।
- (ख) ऋण लेना अथवा उक्त भुगतान के लिए प्रवृत्त करना।
- (ग) सर्वोच्च या आन्तरिक विधि को सुनिश्चित करना या समय पहले ही धन निवृत्त करने की व्यवस्था करना।
- (घ) संयुक्त कोष (Consolidated Funds) का प्रवृत्त करना तथा उसमें से किसी व्यय की गति को निवृत्त करने की अनुमति देना।
- (ङ) धन व्यय के विवेक-बोर्ड को देना।

व्यवस्थापिका का निम्न सदन ही धन सम्बन्धी विषयों का प्रारम्भिक तथा अन्तिम अंग में स्वीकार करता है। लोक सभा को यह संपादन, उसमें वृद्धि करना, उसमें कटौती करने तथा उसे गृह करने का अधिकार प्राप्त है। उक्त अनुमति के बिना एक पैसा भी कार्यवाहिका नहीं चल सकती। अतः साक्षात् यह भी देखनी है कि स्वीकार धनराशि का दुष्प्रयोग नो नहीं हो रहा है। इस हेतु महाप्रणाली (Comptroller and Auditor General) की नियुक्ति होती है जो अपनी रिपोर्टें तथा समिति को देकर-सर्वकार के अनुचित व्यय को दिखाना है। त्रिपक्षी प्रणाली में व्यवस्थापिका समा में होती है।

इस प्रकार राष्ट्रपति विनियमन प्रवृत्त व्यवस्थापिका नामक की कार्यवाहिका सम्पादित कर लेती है।

(६) निरीक्षण एवं नियंत्रण (Supervision and Control):—व्यवस्थापिका एक निरीक्षण मण्डल के समान निरीक्षण तथा नियंत्रण का कार्य भी करती है। व्यवस्थापिका समा ही प्रशासकीय कार्यों की जम्मेदारी है प्रशासकीय कर्मचारी को केवल उन कार्यों का उद्योग करने है। जो उक्त व्यवस्थापिका के द्वारा प्राप्त हैं। अतः व्यवस्थापिका एक नगर-कर्मचारी के बीच वही सम्बन्ध जो एक स्वामी एवं उसके कार्यवाहक के बीच पाया जाता है। रिपोर्ट भी कार्यवाहक को सम्प्रेषित प्रदान

करना ही काफी नहीं है, इसके अतिरिक्त इस बात की जाँच करना भी आवश्यक है कि उन शक्तियों का प्रयोग ठीक प्रकार से हो रहा है या नहीं। व्यवस्थापिका भी प्रशासकीय अधिकारियों को बहुत से प्रशासकीय अधिकार सौंप देती है। लेकिन उन पर नियन्त्रण रखन एवं उनके कार्यों के निरीक्षण का ममुचित प्रबन्ध करती है। व्यवस्थापिका सभा प्रशासकीय अधिकारियों के कार्यों के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी रहती है। अतः प्रशासन पर वह नियन्त्रण रखती है। प्रशासन को ठीक चलाने के लिए यह नितान्त आवश्यक है कि व्यवस्थापिका सभा उन साधनों की व्यवस्था करे, जिनके द्वारा उसका प्रशासकीय दायित्व पर नियन्त्रण कायम हो तथा उसके कार्यों का निरीक्षण भी किया जा सके।

प्रशासन पर व्यवस्थापिका कैसे नियन्त्रण रखती है ?

प्रशासन पर व्यवस्थापिका विभिन्न साधनों से नियन्त्रण रखती है, जिनमें मुख्य साधन निम्न हैं—

(i) प्रश्न काल—संसद के सदस्यों को मन्त्रियों को उनके विभाग में सम्बन्धित प्रश्न पूछने का अधिकार होता है। सदस्य मन्त्रियों को उनके विभाग के प्रशासन तथा कर्मचारियों के कार्यों के बारे में प्रश्न पूछ कर प्रशासन को सचेत बनाय रखता है।

(ii) पूरक प्रश्न—यदि कोई सदस्य अपने मूल प्रश्न के उत्तर में मन्तुष्ट नहीं होता है तो वह मन्त्री से पूरक प्रश्न पूछ सकता है। प्रश्नों के उत्तर देना मन्त्रियों का कर्तव्य होता है।

(iii) स्थगन प्रस्ताव—यह प्रशासन पर व्यवस्थापिका के नियन्त्रण का महत्वपूर्ण साधन है। जब संसद का अधिवेशन चल रहा होता है उस समय यदि राष्ट्र में कोई महत्वपूर्ण घटना घट जाए तो संसद सदस्य स्थगन प्रस्ताव (Adjournment Motion) रखते हैं जिसके द्वारा यह भाग की जाती है कि सदन की कार्यवाही को ठीक कर उस घटना पर पहले विचार किया जाए। प्रस्ताव स्वीकृत होने पर जब प्रस्ताव सदन में विचार-विमर्श के लिए रखा जाता है तब संसद के सदस्यों को प्रशासकीय गतिविधि तथा शासकीय नीतियों पर विचार करने का अवसर मिल जाता है।

(iv) अविश्वास प्रस्ताव—अविश्वास प्रस्तावों को भी प्रशासन पर व्यवस्थापिका के नियन्त्रण का प्रभावकारी तरीका माना जाता है। अविश्वास प्रस्ताव विरोधी दलों द्वारा रखा जाता है। यदि प्रस्ताव स्वीकृत हो जाता है तो विरोधी दल सरकार की नीतियों की कटु आलोचना करते हैं। इस आलोचना में प्रशासकीय नीतियों तथा कर्मचारियों के कार्यों पर भी प्रकाश डाला जा सकता है। इस प्रकार प्रस्तावों से सरकार की साख (Credit) कम होती है। धन प्रत्येक सरकार प्रशासन पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है।

(v) अभिलेख (Record) —प्रत्येक विभाग को अपने विभागीय कार्यों का रिकार्ड रखना होता है। आवश्यकता पड़ने पर व्यवस्थापिका तथा उन अभिलेखों को देख सकती है।

(vi) दैनिक हिसाब-किताब (Daily Account) —प्रशासकीय विभाग को अपनी दैनिक कामदानी तथा खर्च का समुचित हिसाब रखना होता है। इस हिसाब-किताब को कैश-बुक (Cash Book) में समुचित ढंग में लिखना होता है। हिसाब की जाँच करने के लिए व्यवस्थापिका अपने अधिकारियों को भेजती है जहाँ व्यवस्थापिता की कोई गमिनि। अतः प्रत्येक विभाग को हिसाब को अच्छी प्रकार में रखना होता है।

(vii) लेखा परीक्षण (Audit) —विभागों द्वारा रणें गये हिसाबों की जाँच वहाँ में एक बार लेखा परीक्षण के द्वारा की जाती है। लेखा परीक्षण प्रतिमिति कार्यों की ओर प्रशासकीय अधिकारियों का ध्यान आकृष्ट करता है। यदि विभाग ने कोई बड़ी अनियमितता की हो तो लेखा परीक्षण रिपोर्ट पर अधिकारियों के रिपोर्ट उचित कार्यवाही की जा सकती है।

(viii) प्रतिवेदन (Reports) —प्रशासकीय अधिकारियों को अपने विभाग के सम्बन्ध के मासिक, वार्षिक, मासिक, त्रैमासिक, छह मासिक तथा वार्षिक प्रतिवेदन सरकार को देने होते हैं। इन प्रतिवेदनों के आधार पर यह पता लगाया जाता है कि प्रशासकीय विभाग निदेश के आधार पर कार्य कर रहा है अथवा नहीं। इनके प्रतिमिति जब मन्त्रियों को उनसे सम्बन्धित विभाग के बारे में व्यवस्थापिका में प्रश्न पूछे जाते हैं तब वे उन प्रश्नों का उत्तर इन प्रतिवेदनों के आधार पर देते हैं। मन्त्री अपने विभाग की मूलनाएँ समय-समय पर व्यवस्थापिका को देते रहते हैं।

(ix) अन्वेषण समिति (Investigating Committee) :—व्यवस्थापिका तथा को यह अधिकार होता है कि वह किसी ऐसे मामले को कि जनहित में सम्बन्धित हो, को द्वा-नीय करने के लिए समिति का गठन करे। समिति के प्रतिवेदन व्यवस्थापिका में प्रस्तुत किये जाते हैं तथा दोनों व्यक्तियों को दण्ड दिया जा सकता है। व्यवस्थापिका समिति का गठन अपने मन्त्रियों में से अथवा बाहर के व्यक्तियों में कर सकती है।

(x) स्थायी समितियाँ (Standing Committees) :—व्यवस्थापिका की कुछ स्थायी समितियाँ होती हैं जो मन्त्रियों की कार्यपालिका के विभिन्न कार्यों का निरीक्षण करती रहती हैं। आधुनिक युग में इन समितियों का महत्त्व और भी बढ़ गया है, क्योंकि व्यवस्थापिका के पास कार्य की अधिकता के परिणामस्वरूप कार्यपालिका के कार्य-क्षेत्र में रुद्धि हुई। अतः व्यवस्थापिका इन समितियों के माध्यम से प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है।

उपर्युक्त साधनों द्वारा व्यवस्थापिका सभा का प्रशासकीय शाखा पर नियन्त्रण रहता है। प्रजातन्त्र में व्यवस्थापिका का लोक-प्रशासन पर नियन्त्रण शुभ माना जाता है। जनता द्वारा निर्वाचित व्यवस्थापको का प्रशासन पर एक सीमा तक नियन्त्रण प्रशासकीय शाखा को जनपरक बनाने के लिए भी आवश्यक माना गया है। इस प्रकार का नियन्त्रण मसदात्मक शासन प्रणाली में स्पष्टतः दखा जा सकता है। इसमें व्यवस्थापिका के सदस्यों को प्रशासकीय विषयों पर प्रश्न पूछने का अधिकार होता है और कार्यपालिका (मन्त्रिमण्डल) उन प्रश्नों का उत्तर देने के लिए बाध्य है। कभी-कभी प्रश्नों के पूछने के परिणामस्वरूप प्रशासकीय विभागों अथवा पदाधिकारियों के कार्यों की जाँच के लिए आयोग (Commission) की स्थापना हो जाती है।

मध्यक्षात्मक शासन प्रणाली में भी व्यवस्थापिका लोक-प्रशासन पर अपना नियन्त्रण रखती है। उदाहरणार्थ, संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस को यह अधिकार है कि वह स्थायी समितियों के द्वारा प्रशासकीय अधिकारियों को बुला कर उनमें उनके विभागों से सम्बन्धित प्रश्न पूछ सकती है तथा इस प्रकार उनके कार्यों की जाँच कर सकती है। कांग्रेस के सदस्यों को प्रशासकीय विभागों की प्रालोचना करने का भी अधिकार है और कभी-कभी इस प्रालोचना का वांछित परिणाम भी निकल आता है। अमेरिका के जनरल मैकमार्थर, जो जापान में अमेरिका की ओर से नियुक्त सैनिक शासक थे, का उदाहरण हमारे समक्ष है। मैकमार्थर की सैनिक यात्राओं तथा राजनीतिक भाषणों से असन्तुष्ट होने के कारण अमेरिकी कांग्रेस ने उन्हें पदच्युत करने की माँग की और वहाँ के तत्कालीन राष्ट्रपति ट्रुमैन (President Truman) को यह माँग स्वीकार करनी पड़ी और मैकमार्थर को पदच्युत किया गया।

प्रशासकीय शाखा पर व्यवस्थापिका का नियन्त्रण रहना प्रजातन्त्र के हित में है। शासन का प्रतिनिधि भ्रम होने के नाने उसका नियन्त्रण अप्रत्यक्ष रूप से जनता का ही नियन्त्रण है। लेकिन यह सम्भव हो सकता है कि जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि प्रशासकीय बला में प्रवीण न हो, क्योंकि ये प्रतिनिधि अपने शौक के लिए शासन की कार्यवाही में भाग लेते हैं न कि एक प्रशासक की भाँति। अतः उनके निदेशन में कमी रह सकती है। एक अच्छा प्रशासक इन कमियों को अपनी योग्यता द्वारा पूरा कर सकता है और व्यवस्थापिका सभा के निदेशों की उचित व्याख्या करके लोक-प्रशासन को सुचारु रूप से चलाता है।

व्यवस्थापिका सभा को प्रशासन पर नियन्त्रण रखने का अधिकार देना विलुप्त उचित है। लेकिन यहाँ यह प्रश्न उत्पन्न होता है कि यह नियन्त्रण सीमित हो अथवा असीमित। इस प्रश्न का सन्तोषजनक उत्तर प्रस्तुत करना कठिन कार्य है। इस सम्बन्ध में दो दृष्टिकोण हैं—एक यह कि व्यवस्थापिका को निर्देशक मण्डल

की हैसियत में कार्यपालिका पर पूर्ण रूप से नियन्त्रण रखना चाहिए। जैसा कि पीछे कहा गया है कि व्यवस्थापिका सभा प्रशासकीय सत्ता के मोत है। परन्तु वह निश्चित करती है कि सरकार क्या करेगी और क्या नहीं करेगी। हमारे माथ वह यह भी निश्चित करे कि लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए दिन-रिज अधिकारों को आवश्यकता होती। हमारे प्रतिष्ठित व्यवस्थापिका को यह भी देना होता है कि ये अधिकारण अपने दायित्वों का ठीक प्रकार में निभा रहे हैं या नहीं। इन सम्बन्ध में दूसरा दृष्टिकोण यह है कि व्यवस्थापिका को अपने कार्य नीति-निर्धारित करने तथा ही सीमित रखने चाहिए और प्रशासन के सम्बन्ध में कम-से-कम हस्तक्षेप करना चाहिए। यदि व्यवस्थापिका अपने उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए प्रशासन में लगातार हस्तक्षेप करे तो प्रशासकीय संगठन में कठोरता का जायेगी, जिससे उसमें कार्यकुशलता का भी अभाव हो जायगा और कार्य का पूरा करना कठिन हो जायेगा। जिस उद्देश्य में प्रशासकीय शाखा का निर्माण किया गया है, वह उद्देश्य पूर्ण नहीं हो सकेगा। इन दोनों दृष्टिकोणों के बीच समन्वय स्थापित किया जाना चाहिए। न तो व्यवस्थापिका सभा को प्रशासकीय विषयों को करने में सम्बन्ध में विस्तृत स्कोरे संवार करने चाहिए और न ही प्रशासन को अपनी छूट दी जानी चाहिए। वास्तविकता इसमें है कि व्यवस्थापिका सभा को केवल सामान्य नीति को ही निर्धारित करना चाहिए तथा उसके साथ ही यह नियम बना देने चाहिए कि प्रशासकीय अधिकारी अपने कार्यों का पूर्ण विकास करने के लिए उमकी सूचना नियमित रूप में मुख्य कार्यपालिका के द्वारा उसके सम्मुख रखी जाया करेगी।

अतः व्यवस्थापिका सभा को प्रशासकीय शाखा पर नियन्त्रण के धर्मीय अधिकार न देकर केवल अपने ही अधिकार दिये जाने चाहिए जिससे वह जन-हित की रक्षा कर सके तथा प्रशासन का कार्य सुचारु रूप में चलना रहे सके।

### भारत में प्रशासन पर संसदीय नियन्त्रण

(Parliamentary Control over Administration in India)

जैसा कि पहले कहा गया है कि लोक प्रशासन की उत्तमशील बनाने रखने के लिए यह धर्मा आवश्यक है कि उस पर व्यवस्थापिका के उचित नियन्त्रण की व्यवस्था की जाए। व्यवस्थापिका का नियन्त्रण मोत-प्रशासन को प्रभावशाली बनाने सकेगा। प्रजातान्त्रिक देशों में व्यवस्थापिका के कार्य करने लगे गये हैं कि वह केवल प्रशासकीय नीतियां ही निर्धारित करती है और कार्यपालिका को यह अधिकार दे देती है कि वह इस सम्बन्ध में धार्मिक कार्य करे। फिर भी वित्त के द्वारा प्रशासन को निर्दिष्ट तथा नियन्त्रित करने का कार्य व्यवस्थापिका के पास रहता है। इस सम्बन्ध में विलोबी (Willoughby) का कथन बहुत उचित लगता है कि, "लोक-प्रशासन का संचालन, पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण करना हमका सामान्य अधिकार है,

जिसका तात्पर्य यह है कि हाथ में लिये जाने वाले कार्य के स्वरूप के तथा ऐसे कार्य को सम्पन्न करने में प्रयोग किये जाने वाले साधनों के स्वरूप के सम्बन्ध में निर्णय करना, उसे सम्पादित करने के लिए आवश्यक निदेश देना, और इसके बाद जिन लोगों को वह कार्य सौंप दिया जाता है उनके ऊपर ऐसे पर्यवेक्षण और नियन्त्रण रखना जिसमें कार्य समुचित रूप में तथा कुशलता के साथ सम्पन्न हो सके।<sup>1</sup>

अन्य व्यवस्थापिकाओं के समान, भारतीय संसद (Indian Parliament) भी तीन मुख्य कार्यों को सम्पन्न करती है, कानून बनाना, वित्त की व्यवस्था करना तथा प्रशासन का पर्यवेक्षण करना। भारत में संसद मंत्रिमण्डल के माध्यम से प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। प्रत्येक मंत्री अपने विभाग के कार्यों के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। भारत में संसद प्रशासन पर नियन्त्रण कुछ साधनों के माध्यम से करती है। वे साधन निम्न हैं—

(1) संसद के सदस्य मंत्रियों को उनके विभाग के कार्य-मंचालन के सम्बन्ध में प्रश्न पूछ सकते हैं।

(2) संसद सदस्य मंत्रियों को उनके विभाग के कार्य-मंचालन के सम्बन्ध में पूरक प्रश्न (Supplementary Questions) पूछ सकते हैं।

(3) संसद सदस्य किसी भी विभाग की कार्य-प्रणाली के सम्बन्ध में सम्बन्धित मंत्री को प्रश्न तथा पूरक प्रश्न पूछ सकते हैं।

(4) सार्वजनिक महत्त्व के मामलों पर स्थगन प्रस्ताव (Adjournment Motion) एक ऐसा अवसर है जिसमें संसद सदस्य किसी भी विभाग के संगठन, कार्य-प्रणाली तथा ब्रिवा-कलाओं के बारे में विचार किया जा सकता है।

(5) आवश्यक सार्वजनिक महत्त्व के मामलों पर अल्पकालीन वाद-विवाद किया जा सकता है तथा मंत्रियों का ध्यान उस ओर आकृष्ट किया जा सकता है। वाद-विवाद के दौरान प्रशासनिक व्यवस्था पर भी विचार किया जाता है जिसमें प्रशासन नियन्त्रित रहता है।

(6) मंत्रियों की नीतियों, उनके प्रशासन, विधि-निर्माण आदि पर असन्तुष्ट संसद सदस्य प्रविश्वास का प्रस्ताव (No Confidence Motion) प्रस्तुत कर सकते हैं। अविवेक के प्रस्ताव पर विचार करते समय असन्तुष्ट सदस्य (अधिवेशन, विरोधी

1 "Reaching decisions regarding the character of work to be undertaken and the means to be employed in performing such work, giving the necessary direction for its performance, and subsequently exercising such supervision and control over the persons to whom the work is entrusted as will ensure that it is being properly and efficiently done"

हस्तान्तरण मुसल प्रशासन के लिए आवश्यक है। भारत में इसके महत्व को अभी तक पूर्ण रूप में समझा नहीं गया है। फिर भी नीरुरसाही की अनियमित मुसलियों पर रोक लगाने के लिए संसदीय नियन्त्रण आवश्यक है।

### परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. सोच-प्रशासन पर संसदीय नियन्त्रण क्यों आवश्यक है ?  
Why Parliamentary Control over Public Administration is essential ?
2. क्या आधुनिक राज्य के प्रशासन में व्यवस्थापिका को संचालक मण्डल कह सकते हैं ? व्याख्या कीजिये।  
Can legislature be called as Board of Directors in the administration of a modern state ? Elucidate.
3. संसद प्रशासन पर किन-किन तरीकों से नियन्त्रण रखती है—व्याख्या कीजिए।  
Explain the ways and means through which Parliament Controls the administration.
4. भारत में प्रशासन पर संसदीय नियन्त्रण की व्याख्या कीजिए।  
Explain the Parliamentary Control over administration in India

# लोक-प्रशासन तथा कार्यपालिका

(PUBLIC-ADMINISTRATION AND EXECUTIVE)

सरकार का दूसरा महत्वपूर्ण अंग कार्यपालिका है। कार्यपालिका राज्य का प्रयोग उन सब अधिकारियों का उल्लेख करने के लिए किया जाता है, जिनका कार्य कानूनों को प्रत्यान्वित करना है। कार्यपालिका वह धुरी है जिसके चारों ओर राज्य का वास्तविक प्रशासन-यन्त्र घूमता है। स्पष्ट दृष्टि से कार्यपालिका के अन्तर्गत, प्रशासन में नियुक्त समस्त अधिकारी का समाविष्ट है। कुछ विद्वानों के अनुसार कार्यपालिका को तीन भागों में विभाजित किया जा सकता है, जैसे—(i) मुख्य कार्यपालिका या कार्यपालिका का प्रधान (Chief Executive), (ii) मंत्रिपरिषद् अथवा विभागीय अधिकारियों की परिषद्, और (iii) प्रशासनिक सेवा। कुछ अन्य विद्वान कार्यपालिका को एक ऐसी सर्वोच्च मता प्राप्त अथवा परिषद् मानते हैं जिसका कार्य प्रशासनिक कार्यपालिका की नियुक्ति, उनके कार्यों का निरीक्षण तथा नियंत्रण (Supervision and Control) करना होता है। किन्तु आज कार्यपालिका राज्य को उसके समुचित अर्थ में प्रयोग करने की प्रथा है जो राज्य के मुख्य कार्यपालिका नेता और उसके परामर्शदाताओं तथा मंत्रियों का ही केवल अंग बनता है। उदाहरण के लिए ब्रिटन के कार्यपालिका में हमारा साम्राज्य सभी अथवा राजा और उसके मंत्रियों में है। भारत में, यह समस्त अंग के प्रधान मंत्री एवं उसके मंत्रियों में है। मयात राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति तथा उसके मंत्रियों में कार्यपालिका का निर्माण होता है। कार्यपालिका का मुख्य कर्तव्य यह देना है कि कानूनों को समुचित ढंग में लागू किया जाता है या नहीं। जो लोग कानूनों तथा नीतियों को लागू करते हैं, उन्हें प्रशासनिक कर्मचारी कहा जाता है।

प्रजातान्त्रिक युग में व्यवस्थापिका को कार्यपालिका की अपेक्षा बहुत अधिक महत्व दिया जाता है। इसका मुख्य कारण यह है कि सामन का वह अंग जो कानूनों का निर्माण करता है तथा जनता को दृष्टा का प्रतिनिधित्व करता है, उस अंग की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण होता है जो उसके द्वारा बनाये गये नियमों या कानूनों को लागू करता है। परन्तु इसका अर्थ कदापि यह नहीं कि आज के प्रजातान्त्रिक युग में कार्यपालिका का कोई महत्व नहीं है। वास्तव में देखा जाय तो प्रशासन या समुचित अन्तराधिकार कार्यपालिका का ही होता है। कार्यपालिका की योग्यता एवं कुशलता ही देश की उन्नति की ओर ले जाती है। देश का नेतृत्व वास्तव में कार्यपालिका के ही हाथों में रहता है। एक पक्ष में वास्तविक शक्ति तथा प्रभुता की अधिकारिणी



कार्यपालिका ही होती है। अतः यह कहा जाता है कि "कार्यपालिका व्यवस्थापिका रूपी ताले की चाबी होती है।" आज कार्यपालिका के कार्यों में काफी वृद्धि हो गई है। उसे अपने में सम्बन्धित कार्यों के अनतिरिक्त व्यवस्थापिका से सम्बद्ध कार्य भी निष्पादन करने पड़ते हैं। ममदात्मक शासन-व्यवस्था में कार्यपालिका न केवल राज्य की इच्छा को लागू करने का ही कार्य करती है, अपितु व्यवस्थापिका मभा को राज्य की लोचोच्छा निर्धारित करने में सहायता तथा सलाह देती है।

### कार्यपालिका के भेद (Kinds of Executives)

कार्यपालिका के अर्थ को समझ लेने के पश्चात् उसके विभिन्न भेदों की व्याख्या करना यहाँ आवश्यक प्रतीत होता है। कार्यपालिका के मुख्य भेद निम्न हैं—

4. यथार्थ तथा नाममात्र की कार्यपालिका (Nominal and Real Executive) जहाँ सत्तात्मक शासन-व्यवस्था गई जाती है वहाँ यथार्थ तथा नाममात्र की कार्यपालिका में स्पष्ट भेद किया जा सकता है। इस प्रकार की व्यवस्था वाले देशों में कानून के अनुसार ममस्त कार्यपालिका शक्तियाँ औपचारिक या नाममात्र की कार्यपालिका में—चाहे वह राष्ट्रपति (President) हों या राजा (King) निहित की जाती है। किन्तु व्यवहार में इन शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के द्वारा होता है। इस बात को अधिक स्पष्ट करने के लिए भारत का उदाहरण दिया जा सकता है, जहाँ संसदीय शासन-व्यवस्था अपनाई गई है। यहाँ कानून या मविधान के अनुसार कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers) राष्ट्रपति में केन्द्रित हैं किन्तु वास्तव में इन शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के द्वारा होता है। अतः यह कहा जा सकता है कि भारत में राष्ट्रपति नाममात्र की या औपचारिक कार्यपालिका है जबकि यथार्थ कार्यपालिका मन्त्रिपरिषद् है।

संसदीय शासन-व्यवस्था (Parliamentary Form of Govt.) में कार्यपालिका ममद में निर्मित की जाती है तथा वह उसके प्रति उत्तरदायी होने के साथ-साथ ममद व विश्वास तक अपने पद पर बनी रहती है। इतने पर भी कार्यपालिका (मन्त्रिमण्डल) बहुमत दल का प्रतिनिधित्व तथा नेतृत्व करने के कारण उसने द्वारा प्रस्तुत सभी विधेयक (Bills) ममद में पारित हो जाते हैं। इंग्लैंड की शासन व्यवस्था संसदीय शासन व्यवस्था का सर्वोत्कृष्ट उदाहरण है। वहाँ पर भी संसदीय रूप से शासन की कार्यपालिका शक्ति राजा (King) में निहित है, लेकिन व्यावहारिक रूप से इन शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है। यद्यपि इंग्लैंड में संसदीय सर्वोच्चता (Parliamentary Supremacy) है—जिसका अर्थ है, संसद ऐसा कोई कार्य नहीं करे जिसको वह नहीं कर सकती है। वह किसी भी कानून को बना सकती है, किसी भी कानून में परिवर्तन कर सकती है तथा किसी भी कानून को रद्द कर सकती है। उसके द्वारा किये गये किसी कार्य को रद्द या निरस्त करने का अधिकार किसी के पास नहीं है। डी' लोमे (De Lome) ने

इंग्लैण्ड की संसद की सर्वोच्चता के बारे में कहा है कि संसद स्त्री को पुरुष तथा पुरुष को स्त्री बनाने के प्रतिरिक्त सभी कार्य कर सकती है। लेकिन वस्तुतः संसद की सभी शक्तियों को उपभोग मन्त्रिमण्डल (Cabinet) करती है। उसी के दल का बहुमत होता है और इसी आधार पर वह सभी कार्यों को संसद में करवा लेती है। अतः समदीय व्यवस्था में देश का अध्यक्ष नाममात्र का अध्यक्ष (Nominal Head) होता है, जबकि कार्यपालिका वास्तविक कार्यपालिका अध्यक्ष (Real Executive Head) होती है।

जहाँ अध्यक्षीयक शासन पद्धति (Presidential form of Government) अपनाई गई है वहाँ स्थिति भिन्न है। वहाँ नाममात्र की कार्यपालिका के लिए कोई स्थान नहीं है। वहाँ राष्ट्रपति के पास सभी कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार होते हैं तथा वह किसी के परामर्श में कार्य करने के लिए बाध्य नहीं है। कार्य को मुखार रूप में बनाने के लिए अध्यक्षीयक शासन व्यवस्था में सी एक महात्कार समिति की व्यवस्था की गई है। बिना दल समिति के सदस्यों को वह स्थान प्राप्त नहीं है जो समदीय व्यवस्था वाले देशों में मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का होता है। वे तो केवल राष्ट्रपति के अतिरिक्त महात्कार होते हैं और वे सभी तब कार्य कर सकते हैं जब तक उन्हें राष्ट्रपति का विश्वास प्राप्त रहे। सं० रा० अमेरिका अध्यक्षीयक व्यवस्था का सर्वश्रेष्ठ उदाहरण है। इस व्यवस्था में कार्यपालिका व्यवस्थापिका (Legislature) के प्रति उत्तरदायी नहीं होती, न ही व्यवस्थापिका कार्यपालिका (President) को विश्वास के प्रस्ताव प्रार्थना दृष्टा सकती है। उसका मन्त्रिमण्डल उसकी महात्कार समिति में अधिक नहीं होता। अतः यह कहा जा सकता है कि समदीयक शासन में वास्तविक कार्य पालिका मन्त्रिमण्डल होता है तथा अध्यक्षीयक शासन में राष्ट्रपति।

2 एकल तथा बहुल कार्यपालिका (Single and Plural Executive):— एकल कार्यपालिका में हमारा अर्थ यह होता है कि जहाँ कार्यपालिका शक्तियों का निवास एक व्यक्ति में होता है। इसका सुन्दर उदाहरण मूलतः राज्य अमेरिका है। वहाँ राष्ट्रपति के हाथों में समस्त कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार केन्द्रित हैं। सभी मन्त्रियों या महात्कारों का उसकी आज्ञानुसार ही शासन का कार्य करता होता है। इसके विपरीत स्वीट्जरलैण्ड तथा रूस में बहुल कार्यपालिका को स्थान दिया गया है। स्वीट्जरलैण्ड में राष्ट्रीय कार्यपालिका गता, मान शक्तियों को राष्ट्रीय परिषद् में निवास करती है। उक्त राष्ट्रीय परिषद् को राष्ट्रीय संसद चार वर्षों के लिए निर्वाचित करती है। उक्त परिषद् का एक सदस्य प्रतिवर्ष उस परिषद् का अध्यक्षीय निर्वाचित होता है, जिसे मध्य का राष्ट्रपति (President) कहा जाता है। राष्ट्रपति का पद राष्ट्रीय परिषद् के सदस्यों को बारी-बारी से प्राप्त होता रहता है। स्वयं राष्ट्रपति कार्यपालिका का प्रधान नहीं है, यद्यपि उसके पद का पर्याप्त महत्त्व है और वह राष्ट्रीय परिषद् के अन्य सदस्यों में कुछ उच्चतर स्थिति का उपभोग कर सकता

है। वह प्रधान प्रशासक भी नहीं है। उसे अपने सहयोगियों की अपेक्षा अधिक अधिकार प्राप्त नहीं हैं, न वह कार्यपालिका सम्बन्धी निर्णयों के लिए अपने सहयोगियों की अपेक्षा अधिक उत्तरदायी ही है। सघीय परिषद् समस्त निर्णय एक इकाई के रूप में करती है। उसको सघीय परिषद् वा प्रधान होने के नाते कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं है। जो कुछ अधिकार शक्ति उसको प्राप्त है वह सघीय परिषद् का सदस्य होने या एक शासन विभाग का अध्यक्ष होने के कारण है।

यही यह बता देना आवश्यक है कि स्वीट्जरलैण्ड की कार्यपालिका में मसदीय तथा अध्यक्षीयक शासन प्रणालियों का मिश्रण पाया जाता है। मसदीय व्यवस्था का गुण है उत्तरदायित्व, तथा अध्यक्षीय व्यवस्था का गुण है स्थायित्व। ये दोनों ही गुण स्वीट्जरलैण्ड की कार्यपालिका में पाये जाते हैं। स्वीट्जरलैण्ड में सघीय परिषद् के सदस्य (कार्यपालिका) व्यवस्थापिका के सदस्य न होते हुए भी उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं। वे व्यवस्थापिका की कार्यवाही में भाग लेते हैं तथा प्रश्नों का उत्तर देते हैं। दूसरी ओर उसकी अवधि निश्चित होती है। व्यवस्थापिका कार्यपालिका को नहीं हटा सकती। यहाँ तक कि जब व्यवस्थापिका कार्यपालिका को किसी नीति को अस्वीकृत कर देती है तो भी कार्यपालिका के सदस्यों के लिए अपना पद त्यागना आवश्यक नहीं है और न ही व्यवस्थापिका उसे ऐसा करने के लिए बाध्य करती है। वह केवल नीति में व्यवस्थापिका की इच्छानुसार परिवर्तन कर लेती है।

यहाँ हम विचारियों की अध्ययन की सुविधा के लिए बहुल कार्यपालिका (Plural or Collegial Executive) की विन्यासनामों का वर्णन कर रहे हैं जो निम्न हैं—

(i) कार्यपालिका के सदस्य विधानमण्डल की कार्यवाही में भाग लेते हैं परन्तु उन्हें मतदान का अधिकार नहीं होता।

(ii) कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति पूर्ण रूप से उत्तरदायी है।

(iii) व्यवस्थापिका इसे अविश्वास प्रस्ताव के द्वारा हटा नहीं सकती।

(iv) त्रिसू कार्यपालिका में मसदीय व अध्यक्षीयक शासन व्यवस्था के गुण तो पाये जाते हैं, परन्तु दोष दोनों के ही इसमें नहीं है।

(v) सभी सदस्य समान होते हैं और सभी मिलकर कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करते हैं।

(vi) त्रिसू कार्यपालिका में समुक्त उत्तरदायित्व (Joint Responsibility) नहीं होती।

(vii) त्रिसू कार्यपालिका बहुमत के आधार पर नहीं बनती। इसमें विभिन्न राजनीतिक दलों के योग्य व्यक्तियों को लिया जाता है। अतः इसमें राजनीतिक राजनीयता (Political Homogeneity) नहीं होती।

(viii) कार्यपालिका का अध्यक्ष केवल एक वर्ष के लिए निर्वाचित होता है। सारे सदस्य बारी-बारी से अध्यक्ष बनते हैं।

इस प्रकार स्वित् कार्यपालिका अनुपम कार्यपालिका है। इनके सभी सातों सदस्य मिलकर कार्यपालिका सचि का प्रयोग करते हैं, यतः इसे बहुत कार्यपालिका कहा जाता है।

स्विट्जरलैण्ड में ही मिलती-जुलती कार्यपालिका गोवियत कम (U.S.S.R.) में पाई जाती है। स्विट्जरलैण्ड की भांति कम में कार्यपालिका सचिओं का निवास एक बहुत बड़ी प्रेसीडियम (Presidium) में होता है। इनके 13 सदस्य होते हैं जिनका चुनाव चार वर्ष के लिए सर्वोच्च गोवियत के दोनों सदन अपनी सम्मिलित बैठक में करते हैं। प्रेसीडियम का अध्यक्ष गोवियत सच का भी अध्यक्ष कहलाता है और इससे कारण ही उसे कुछ औपचारिक अधिकार प्राप्त होते हैं। प्रेसीडियम को कार्यपालिका सम्बन्धी बहुत से अधिकार प्राप्त हैं जैसा मधीय मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष को तैयारिस्त पर अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करना, उन्हें पदच्युत करना, उपाधियों पदक तथा राज-निशान देना, क्षमा प्रदान करना, मरणा सैनार्यों के उच्चतम पदाधिकारियों को नियुक्त तथा पदच्युत करना, अन्तर्राष्ट्रीय सम्मियों को स्वीकृति देना, आदि मुख्य हैं। स्टालिन तो प्रेसीडियम को सामुहिक राष्ट्रपति कहा करता था।

प्रेसीडियम के सचिस्वित गोवियत कम में एक और कार्यपालिका मर्यादा पाई जाती है, जिसे मन्त्रिमण्डल कहते हैं। इनके सदस्यों का निर्वाचन चार वर्ष के लिए सर्वोच्च गोवियत अपनी समुक्त बैठक में करती है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य अपने-आपों के लिए सर्वोच्च गोवियत के प्रति उत्तरदायी होते हैं। इस प्रकार गोवियत कम में भी बहुत कार्यपालिका कार्य करती है।

3. संसदीय तथा अध्यक्षीय कार्यपालिका (Parliamentary and Presidential Executive): संसदीय कार्यपालिका की यह व्यवस्था है जिसमें देश की कार्यपालिका विधान मण्डल के सदस्यों में से निर्वाचित होती है तथा उसी प्रति उत्तरदायी होती है। इस व्यवस्था में कार्यपालिका एक दृष्टि में व्यवस्थापिका की एक समिति मात्र है जिसका कार्य व्यवस्थापिका की दंग-वेग में सामान का संचालन करना है। कार्यपालिका की समस्त शक्तियाँ स्वार्थ रूप में विगी एक में ग रह कर एक समिति में रहती हैं जिसे मन्त्रिमण्डल कहा जाता है। इसीलिए इस व्यवस्था को मन्त्रिमण्डलीय सामान-व्यवस्था भी कहते हैं।

इस प्रणाली में राज्य का अध्यक्ष नाम-मात्र का शासक होता है। जैसे तो कार्यपालिका सम्बन्धी सभी अधिकार उसमें निहित होते हैं तथा देश के समस्त कार्य उससे नाम से किंगे जाने हैं; परन्तु वास्तविकता इस बात में है कि राज्य का अध्यक्ष कार्यपालिका सचिओं का प्रयोग मन्त्रिमण्डल की सहाय में ही करता है। मन्त्रिमण्डल के समस्त सदस्य समुक्त रूप में अपना कार्य करते हैं तथा व्यवस्थापिका के प्रति उनका समुक्त उत्तरदायित्व होता है। इस कारण इसको उत्तरदायी शासन भी कहते हैं।

इससे विपरीत अध्यक्षीय शासन-व्यवस्था में कार्यपालिका व्यवस्थापिका में विस्तृत शक्त रहती है। यहाँ कार्यपालिका व्यवस्थापिका की सदस्य नहीं होती और

न ही व्यवस्थापिका का उस पर नियन्त्रण होता है और न ही कार्यपालिका उसके प्रति उत्तरदायी होती है। अध्यक्षात्मक पद्धति में सरकार के तीनों भग शक्ति-पृथक्करण (Separation of Powers) तथा अनुरोध एव सन्तुलन के सिद्धान्त (System of Checks and Balances) पर कार्य करते हैं।

इन दोनों प्रकार की शासन व्यवस्थाओं में कुछ अन्तर पाये जाते हैं जो निम्न हैं—

(क) ससदीय प्रणाली में नाम मात्र की तथा वास्तविक—दोनों प्रकार की कार्यपालिकाएँ होती हैं, जबकि अध्यक्षीय कार्यपालिका में ऐसा कोई विभाजन नहीं होता है।

(ख) ससदीय प्रणाली में कार्यपालिका शक्तियों का निवास मन्त्रिमण्डल में होता है, जबकि अध्यक्षीय व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल का कोई महत्त्व नहीं होता तथा कार्यपालिका शक्तियाँ राष्ट्रपति के पास होती हैं।

(ग) ससदीय व्यवस्था में कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका में से चुने जाते हैं जब कि अध्यक्षीय व्यवस्था में मन्त्रियों का चुनाव व्यवस्थापिका के बाहर से किया जाता है।

(घ) ससदीय व्यवस्था में कार्यपालिका सदस्य व्यवस्थापिका की कार्यवाही में भाग लेते हैं परन्तु इसके विपरीत अध्यक्षीय व्यवस्था में राष्ट्रपति तथा उसके सलाहकार (मन्त्री) व्यवस्थापिका के अधिवेशन में भाग नहीं लेते।

(ङ) ससदीय व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व होता है जबकि अध्यक्षीय व्यवस्था में ऐसी कोई बात नहीं होती।

(च) ससदीय व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यवस्थापिका में विधेयक प्रस्तुत करते हैं तथा उन्हें पास करवाते हैं। अध्यक्षीय व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यवस्थापिका की कार्यवाहियों में भाग नहीं लेते, बतः विधेयक प्रस्तुत करने तथा उसे पारित कराना उनका कार्य नहीं होता।

(छ) ससदीय व्यवस्था में व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका में सहयोग का बानाबरण रहता है, जबकि अध्यक्षीय व्यवस्था में इन दोनों मस्याओं का संगठन का आधार अविश्वास होता है। उनका आधार शोक तथा सन्तुलन पर आधारित होता है।

(ज) ससदीय पद्धति में व्यवस्थापिका को अपनी निश्चित प्रबधि के पूर्व भी भग करने का अधिकार कार्यपालिका के पास है। अध्यक्षीय व्यवस्था में यह अधिकार कार्यपालिका के पास नहीं है।

(झ) ससदीय व्यवस्था में ससद (व्यवस्थापिका) कार्यपालिका के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर उसे अपने पद से हटा सकती है, जबकि अध्यक्षीय व्यवस्था में इस प्रकार की व्यवस्था नहीं है।

(न) ससदात्मक व्यवस्था में शासन शक्ति एक व्यक्ति में निहित नहीं होती है, अतः कार्य में विलम्ब हो जाता है, इसके विपरीत अध्यक्षात्मक व्यवस्था में एक हाथ में शक्ति होने से कार्य में देरी नहीं होती।

उपर्युक्त दोनों प्रकार की व्यवस्था में कार्यपालिका के अध्ययन में हम हम निष्कर्ष पर पहुँचेगे कि ससदीय कार्यपालिका अध्यक्षात्मक कार्यपालिका से कहीं अच्छी है। अध्यक्षात्मक पद्धति में कई कठिनाइयों का अनुभव होने लगा है। म० ग० अमेरिका के भूतपूर्व राष्ट्रपति स्वर्गीय विल्सन (Wilson) का विचार था कि अध्यक्षात्मक पद्धति में मनुष्यीय पद्धति के आधार पर कुछ मजबूत होता आवश्यक है। ससदात्मक प्रणाली अधिकांश लोकप्रिय होने के साथ-साथ सरल तथा श्रेष्ठतर है।

अतः यह बात देना आवश्यक है कि कार्यपालिका का संगठन चाहे जिस प्रणाली के आधार पर किया जाए, किन्तु कार्यपालिका की एकता के सिद्धान्त की स्वीकार बिंदु बिना प्रशासन गुच्छा रूप में नहीं चल सकता। अध्यक्षात्मक व्यवस्था में कार्यपालिका शक्तियाँ एक ही व्यक्ति में निहित होती हैं, अतः कार्यपालिका की एकता का प्रदेन नहीं उठता। किन्तु जहाँ ससदात्मक या बहुल कार्यपालिका कार्य करती है वहाँ कार्यपालिका की एकता के सिद्धान्त की अपनाना आवश्यक है।

### कार्यपालिका की प्रशासकीय शक्तियों के स्रोत

(Sources of Administrative Powers of the Executive)

मुख्य कार्यपालिका ही प्रशासन का संचालन करती है। उसे प्रशासन पर नियंत्रण करने का अधिकार विभिन्न स्रोतों द्वारा प्राप्त होता है। उक्त स्रोत प्राप्त करने के मुख्य तीन स्रोत हैं—(1) संविधान, (2) व्यवस्थापिका, तथा (3) कानून। यहाँ हम तीनों स्रोतों का अध्ययन करेंगे।

1. संविधान (Constitution):—प्रत्येक राज्य का एक संविधान होता है। जो अधिकार कार्यपालिका को संविधान में प्राप्त होते हैं, उनका उल्लेख संविधान में होता है। संविधान में कार्यपालिका के प्रशासकीय अधिकारों का भी वर्णन होता है। मुख्य-मुख्य प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्ति तथा उनके कार्य-क्षेत्र आदि का भी उल्लेख होता है। किन्तु कार्यपालिका को प्राप्त मात्रा में प्रशासकीय अधिकारों संविधान में प्राप्त नहीं होती। उसे यह शक्ति व्यवस्थापिका तथा द्वारा प्राप्त कानूनों से प्राप्त होती है। संविधान में मोटे-मोटे सिद्धान्त एवं उनकी रूपरेखा ही होती है। संविधान में कार्यपालिका की शक्तियों का पूर्ण तथा वर्णित विवरण नहीं मिलता, जैसा कि 'विलेबी का मत है—“संविधान के अनुसार मध्य राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति को कोई भी प्रशासकीय शक्ति प्राप्त नहीं है। हम प्रकाश मूढ़ कार्यपालिका शक्तियों से यह प्रशासन का अध्ययन नहीं है।” कहने का अर्थ यह है कि कार्यपालिका को संविधान से कुछ शक्तियाँ प्राप्त होती हैं तथा अन्य शक्तियाँ उसे दूसरे स्रोत द्वारा।

2 व्यवस्थापिका (Legislature) —जैसा कि ऊपर स्पष्ट किया जा चुका है कि कार्यपालिका को अपनी समस्त शक्तियाँ मविधान के द्वारा प्राप्त नहीं होती हैं। उसे जो शक्तियाँ प्राप्त होती हैं उनका स्रोत व्यवस्थापिका सभा है। व्यवस्थापिका सभा के द्वारा ही योजना तथा नीतियाँ निर्धारित होती हैं। इन नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए कार्यपालिका को प्रशासकीय शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं। यहाँ यह बता देना आवश्यक है कि प्रशासकीय शक्ति पर नियन्त्रण रखने के लिए अधिकार कार्यपालिका को दिये जाते हैं वे भी उसे व्यवस्थापिका से ही प्राप्त होते हैं।

3 बजट पद्धति (Budgeting) —प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के लिए जो एक नई शक्ति व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका को प्राप्त होती है, वह बजट पद्धति में होती है। राज्य का कार्य धन के अभाव में नहीं चल सकता। प्रत्येक लोक-शासक का यह कर्तव्य है कि वह आर्थिक शासन की व्यवस्था करे। आर्थिक शासन की सुव्यवस्था के लिए ही आधुनिक राज्यों में बजट पद्धति को अपनाया गया है। बजट कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका दोनों के सहयोग से तैयार किया जाता है। कार्यपालिका प्रत्येक विभाग के आय-व्यय का लेखा माँगती है। सब विभागों के आय-व्यय के व्यौरे को मकलित कर कार्यपालिका वार्षिक बजट व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करती है तथा उसे पास करने का अनुरोध करती है। व्यवस्थापिका सभा बजट को पास करने का कार्य करती है, परन्तु इसमें भी महत्वपूर्ण कार्य कार्यपालिका करती है। वे महत्वपूर्ण कार्य हैं—करो को वसूल करना, प्राप्त धनराशि का उचित मदों में व्यय करना आदि। इस प्रकार राजकोष पर अधिकार रखकर कार्यपालिका प्रशासन को अनुशासित करती है।

उपयुक्त वर्णन से स्पष्ट है कि कार्यपालिका को प्रशासनिक अधिकार मविधान, व्यवस्थापिका तथा बजट पद्धति से मिलते हैं।

### कार्यपालिका में प्रशासकीय सत्ता होने से लाभ

आधुनिक प्रजातान्त्रिक युग में व्यवस्थापिकाओं के कार्य बढ़ते ही जा रहे हैं। उन्हे कानूनों को पारित करने से ही पुरसत नहीं मिलती। अतः प्रशासकीय शाखा पर नियन्त्रण तथा निर्देशन का कार्य इस सत्ता को नहीं दिया जा सकता। यदि यह कार्य न्यायपालिका को दिया जाए, तो न्याय धीरे प्रशासन दोनों में नुटियाँ उत्पन्न होने की तीव्र सम्भावना बनी रहेगी। अतः में यह उचित समझा गया है कि प्रशासन को निर्देश तथा नियन्त्रण करने का कार्य कार्यपालिका को दिया जाना चाहिये। जो लोग इस बात को मानते हैं कि कार्यपालिका के पास प्रशासकीय अधिकार होने चाहिये, वे उसके निम्न भाग बताते हैं—

(क) कार्यपालिका में प्रशासकीय सत्ता के होने का प्रथम लाभ यह है कि लोक-समचारियों एवं जनता के प्रतिनिधियों के बीच सम्बन्ध स्थापित करने का एक साधन प्राप्त हो जाता है। इससे यह लाभ होता है कि जन-कल्याण के कार्यों में

विलम्ब नहीं हो पाता। जनता अपने प्रतिनिधियों से लोक-प्रशासन के सम्बन्ध में सब प्रकार की सूचना पाती रहती है। प्रशासकीय अधिकारियों की गलतियों को भी जनता अपने प्रतिनिधियों को बताती रहती है, जिससे उनके कार्यों की भ्रान्तोचना व्यवस्थापिका में होती रहती है। भ्रान्तोचना के भय के कारण कर्मचारीगण जन-विरোধी कार्यों से स्वयं को दूर रखते हैं।

(ख) प्रशासकीय सत्ता कार्यपालिका को देने का दूसरा लाभ यह होता है कि प्रशासकीय कर्मचारी स्वैच्छापूर्वक नहीं बन सकते। इस व्यवस्था के द्वारा कार्यपालिका को लोक-कर्मचारियों के कार्यों की देख-रेख करने का तथा उन पर नियन्त्रण रखने का अधिकार प्राप्त हो जाता है। इस प्रकार प्रशासकीय कर्मचारियों में यह भय बना रहता है कि अनुचित या अवैधानिक कार्य करने पर उन्हें दण्ड दिया जा सकता है। प्रशासन की पवित्रता के लिए इस प्रकार का भय होना आवश्यक है।

(ग) कार्यपालिका के पास प्रशासकीय अधिकारों के होने का तीसरा लाभ यह है कि यह प्रशासन के अन्तर्गत उनके विभाग होते हैं। कार्यपालिका इन सभी विभागों की देख-रेख रखती है। वर्तमान समय में विधेयवीकरण तथा विवेकशीलकरण की बड़ी माँग बढ़ती जा रही है। प्रत्येक विभाग एक-दूसरे में पृथक् तथा स्वतन्त्र रहना चाहता है। इस तनावपूर्ण स्थिति में एक मुद्दु कार्यपालिका इन विभागों में एकता स्थापित करने का काम कर सकती है।

(घ) कार्यपालिका, व्यवस्थापिका एवं प्रशासकीय शाखाएँ मध्यस्थ तथा सहयोग की स्थापना करती हैं। कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा प्रशासकीय कर्मचारियों के बीच ऐसी कड़ी है जो शासन की भूमिका को मजबूत बनाती है। कार्यपालिका प्रशासकीय कर्मचारियों को व्यवस्थापिका द्वारा निर्धारित कार्यों को लागू करने के आदेश देती है। इसमें व्यवस्थापिका तथा प्रशासकीय कर्मचारियों में सहयोग उत्पन्न होता है। इस सहयोग उत्पन्न करने में कार्यपालिका की महत्वपूर्ण भूमिका होती है। अतः कार्यपालिका में प्रशासकीय सत्ता गोपने में शासन में एकता स्थापित होती है।

(ङ) कार्यपालिका में प्रशासकीय सत्ता होने का एक और मान यह है कि विभिन्न प्रशासकीय विभागों का एकीकरण सम्भव हो सकता है। कार्यपालिका विभिन्न प्रशासकीय विभागों में सहयोग स्थापित रखती है और उनमें मध्यम उत्पन्न नहीं होने देती। यदि किसी कारण-वशा मध्यम हो भी जाए तो उसको दूर या समाप्त भी कार्यपालिका ही करती है। अतः कार्यपालिका ही शासन का एक ऐसा घटक है जो लोक-प्रशासन में एकीकरण कर सकता है।

(च) कार्यपालिका को प्रशासकीय गतिविधियाँ देने का अन्तिम लाभ यह है कि यह कार्यपालिका वस्तुतः द्वारा प्रत्येक शासन में आवधिक निष्पत्ति प्राप्त करने का प्रयास चल रहा है। कार्यपालिका प्रत्येक विभाग का आय-व्यय उसी विभाग के कर्मचारियों के



वनवर्ती है। इन सब धाय-धय के अंगों को सम्मिलित कर कार्यपालिका प्रदान वारिक बरत अवस्थापिका के सम्मुख प्रस्तुत करनी है। जनता को हमने पता चलता है कि उनका काम के रूप में जो धन दिया गया है, उसका उचित प्रयोग हुआ है या नहीं।

उपरोक्त विवरण का यह अर्थ नहीं है कि कार्यपालिका का प्रणामनीय धर्म में अनियमित गतिया प्रदान करनी चाहिए। कुछ विद्वानों की दृष्टि धारणा है कि यदि कार्यपालिका का अधिक शक्ति हो जानी है तो प्रणामन में अव्यवस्था उत्पन्न हो जायेगी तथा निरकुलता पैदा हो जायेगी। ऐसी अवस्था में राज्य के शासन का रूप अपने जनतान्त्रिक लक्षण का त्याग कर अधिनायकवाद (Dictatorship) की ओर अग्रसर हो सकता है। हमें अतिरिक्त कार्यपालिका तैय-तैय निरकुल होनी जानी है, वैसे वैसे प्रणामन में निश्चिन्ता आनी जानी है। डॉ० हार्ट का कथन है कि प्रणामनीय शक्तियां वास्तव में कार्यपालिका के हाथ में न होकर एक बोंड के हाथ में होनी चाहिए, जिसका एक सदस्य बनना हो। परन्तु उस विचार का स्वागत नहीं किया गया है। फिर भी अनुभव यह उभारता है कि कार्यपालिका अनियमित हो तो लोकशाही बन सकती है। हिटलर तथा मुसोलिनी इसके उदाहरण हैं।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि प्रणामनीय सत्ता कार्यपालिका तथा अवस्थापिका दोनों में निहित होनी चाहिए।

### कार्यपालिका के सम्बन्ध में नया दृष्टिकोण (New Attitude for Executive)

आधुनिक काल में कार्यपालिका के कार्यों के सम्बन्ध में एक नया दृष्टिकोण का प्रारम्भ हुआ है जिसके अनुसार विद्वानों का मत है कि एक शक्तिशाली कार्यपालिका प्रणामन की अनेक त्रुटियों को दूर करने में सफल हो सकती है। इस दृष्टिकोण के कारण ही आज प्रत्येक देश कार्यपालिका के हाथों में संचालन करने में गया हुआ है। कुछ देशों में हम मनोवृत्ति के अनुकूल कार्यपालिका को अधिक अधिकार दिये गये हैं। कार्यपालिका की उदनी हुई शक्ति ने लोकतन्त्र (Democracy) के लिए एक समस्या का रूप धारण कर लिया है। इंग्लैंड में मन्त्रिमण्डल की सत्ता में वृद्धि होने से संसदीय सर्वोच्चता (Parliamentary Sovereignty) को धक्का लगा है। इन सभी-सभी लोग इंग्लैंड के मन्त्रिमण्डल के लिए नानासाह (Dictator) की मजा देने में भी नहीं चूकते। संसदीय व्यवस्था में ही कार्यपालिका को अधिक शक्ति प्रदान करने का विचार नहीं पनपा अतः अध्यात्मिक व्यवस्था में भी यह ध्यान रखने का विन रही है। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी राष्ट्रपति, जो मुख्य कार्यपालिका है, उसे विस्तृत अधिकार सौंपने का विचार जोर पकड़ता जा रहा है। वहीं लोगों का विचार है कि राष्ट्रपति को लोक-प्रणामन का सामान्य प्रबन्धक (General Manager)

बना दिया जाय। इस मनोवृत्ति का विकास न केवल राष्ट्रीय स्तर पर ही देने की मिलता है बल्कि स्थानीय स्तरों (Local Levels) पर भी इसकी छाप स्पष्ट दिखाई दे रही है।

भारत में भी नये संविधान में कार्यपालिका को स्पष्ट शक्ति प्रदान की गई है। यही कारण है कि महत्त्वपूर्ण पदों की नियुक्ति का अधिकार मुख्य कार्यपालिका को दिया गया है। भारत में राष्ट्रपति संवैधानिकीन स्थिति में गानाशाह की तरह कार्य कर सकता है। प्रांतों या राज्यों में भी कार्यपालिका की ऐसी ही स्थिति है। वे अपना शासन सकटक्षेत्र में मनमाने तरीकों से चला सकने में समर्थ हैं। विलोबी के अनुसार, "यह देगपर प्रसन्नता होती है कि दोनों ही सरकारें—राष्ट्रीय तथा प्रांतीय, एक सामान्य प्रबंधक के रूप में कार्य करें, इस बात का एक विशेष आन्दोलन कम पड़ा है तथा इससे परिणाम भी निकल रहे हैं। कार्यपालिका को वर्तमान तथा उत्तरदायित्व सौंपे जा रहे हैं, जिसमें वह अधिकार पाकर उन उत्तरदायित्वों को निभा सके।"

इस मनोवृत्ति के विकास के कारण कुछ लोगों का यह भय है कि इसमें प्रजातान्त्रिक विचारों का हनन होया। उनका विचार है कि प्रजातान्त्रिक के हित के लिए यह आवश्यक है कि प्रशासकीय सत्ता कार्यपालिका अथवा मुख्य कार्यपालिका को न दी जाकर व्यवस्थापिका को दी जाए। परन्तु यह विचार अधिक उचित नहीं मान पड़ता। इसके विपरीत यदि कार्यपालिका को प्रशासकीय सत्ता सौंप दी जाए और उस पर व्यवस्थापिका का नियन्त्रण (Legislative Control) रखा जाय तो लोक-रक्षा तथा प्रजातन्त्र दोनों की रक्षा सम्भव है। प्रशासन की बढ़ती हुई जटिलता तथा जटिलता को देखते हुए भी यह उचित है कि कार्यपालिका को प्रशासकीय सत्ता प्रदान की जाए। विलोबी तथा वुडहट (T W F. Willoughby and L.D White) दोनों का यह विचार है कि मुख्य कार्यपालिका को वे सभी शक्तियाँ प्रदान कर दी जाए जो किसी भी व्यापारिक संगठन (Business Organisation) के सामान्य प्रबंधक (General Manager) को प्राप्त होती हैं।

### सामान्य प्रबंधकीय पद्धति की विशेषताएँ

#### (Characteristics of General Administrative System)

इसमें पहले कि हम कार्यपालिका का प्रशासन में एक सामान्य प्रबंधक के रूप में अध्ययन करें, यही यह आवश्यक प्रतीत होता है कि हम सामान्य प्रबंधकीय पद्धति का मापदण्ड जान प्राप्त कर लें। इस प्रकार की पद्धति की मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं—

(1) संसदीय पद्धति में कार्यपालिका के अन्तर्गत अनेक विभाग पाये जाते हैं। इन विभागों का संगठन कार्यपालिका की सुविधा के लिए किया जाता है। इस प्रबंध में प्रशासकीय सत्ता की ऐसा कार्यपालिका से व्यवस्थापिका की ओर जाती है।

(2) सामान्य प्रबन्धकीय पद्धति में कार्यपालिका की गति सर्वोच्च होती है। समस्त कर्मचारी मुख्य कार्यपालिका के प्रत्यक्ष आधीन होते हैं। लोक-कर्मचारियों की नियुक्ति, पदोन्नति, पदच्युति तथा परिवर्तन का दायित्व उन्हीं में निहित है। जैसा कि पहले ही स्पष्ट किया जा चुका है कि निम्न कर्मचारियों की नियुक्ति, पदोन्नति तथा पदच्युति का अधिकार विभागाध्यक्ष को द दिया जाता है। मुख्य कार्यपालिका के पास विभागाध्यक्षों की नियुक्ति, पदोन्नति तथा पदच्युति के अधिकार होने हैं।

(3) कार्यपालिका का सीधा सम्बन्ध व्यवस्थापिका के साथ होता है। वह कार्यपालिका पर नियन्त्रण भी रखती है। परन्तु व्यवस्थापिका का प्रशासकीय विभागों के साथ सीधा सम्बन्ध नहीं होता। कार्यपालिका ही प्रशासकीय विभागों के सम्बन्ध की रिपोर्टें व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करती है और वह ही उसके प्रति उत्तरदायी होती है। विभागाध्यक्ष व्यवस्थापिका के साथ कोई सीधा सम्बन्ध नहीं रख सकते हैं और न ही व्यवस्थापिका उनको कोई सीधा आदेश दे सकती है। जो कुछ व्यवस्थापिका करना चाहती है वह कार्यपालिका के द्वारा ही करना होता है।

**सामान्य प्रबन्धक के रूप में मुख्य कार्यपालिका का प्रशासकीय कर्तव्य**

(Administrative Duties of Chief Executive as General Manager)

लूथर गुलिक ने सामान्य प्रबन्धक के रूप में मुख्य कार्यपालिका के प्रशासकीय कर्तव्य की व्याख्या अपने सूत्र 'पोस्टकोर्ब' (POSDCORB) में की है। 'पोस्टकोर्ब' शब्द की रचना कुछ अंग्रेजी शब्दों के पहले अक्षरों में मिलकर हुई है। इस सूत्र की विस्तार से विवेचना हम पहले ही कर चुके हैं। यहाँ इतना ही बताना आवश्यक होगा कि इन सूत्र के अनुसार मुख्य कार्यपालिका का कार्य योजना बनाना, संयोजन करना, कर्मचारियों की नियुक्ति करना, निदेशन देना, समन्वय करना, विज्ञप्ति देना तथा बजट तैयार करना है।

लूथर गुलिक (Luther Gulhick) के प्रतिरिक्त एल० डी० ह्वाइट (L. D. White) ने भी मुख्य कार्यपालिका के कार्यों पर प्रकाश डाला है। उसके अनुसार सामान्य प्रबन्धक के रूप में मुख्य कार्यपालिका के निम्न कर्तव्य हैं—

1. प्रशासकीय नीति का निर्धारण (Formulation of Administrative Policy):—साधारणतया प्रशासकीय नीतियाँ व्यवस्थापिका सभा द्वारा निर्धारित की जाती हैं। परन्तु वास्तविकता इस बात में है कि व्यवस्थापिका नती सम्पूर्ण नीतियाँ बनाने में सफल हो सकती है न ही यह बाध्यनीय तथा आवश्यक है। व्यवस्थापिका तो केवल सामान्य रूप रेखा बनानी है, परन्तु अन्य बातें तय करना कार्यपालिका का कार्य है। प्रशासकीय अधिकारियों को कई प्रकार की कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। इन कठिनाइयों को लेकर वे कार्यपालिका के पास जाते हैं तथा कार्यपालिका व्यवस्थापिका द्वारा निश्चित धर्यादा में उनका समाधान ञ्जती है। डॉ०एम०पी०शर्मा

(M. P. Sharma) का विचार वहाँ बताना उचित होगा। उनके अनुसार, "स्वभाव से ही कार्यपालिका को लोक-प्रशासन के कार्यों में काफी भाग लेना पड़ता है। वास्तव में, कार्यपालिका ही नीति निर्धारण का कार्य करती है, क्योंकि व्यवस्थापिका प्रशासकीय क्षेत्र के सम्पूर्ण कार्यों को पूरा नहीं करती, अधिक कार्य कार्यपालिका की इच्छा पर ही छोड़ दिये जाते हैं। इस क्षेत्र में वह अपनी नीति का निर्माण स्वयं करती है।"

**2. आदेशक आदेश तथा निर्देश देना (To issue Direction and Command):**—मुख्य कार्यपालिका सामान्य प्रबन्धक के समान प्रशासकीय विभागों को आवश्यक विषयों पर आदेश व निर्देश देती है। मुख्य कार्यपालिका या वह कर्तव्य है कि वह यह देवे कि यात्रा नमुचित तरीके से लागू किये जा रहे हैं या नहीं और सरकार का प्रत्येक अभिकरण (Agency) तथा विभाग (Department) ठीक प्रकार से कार्य कर रहा है या नहीं। निर्देश तथा आदेश देकर कार्यपालिका प्रशासन का नेतृत्व करती है। ऐसे विभागीय आदेश विभागाध्यक्ष के द्वारा दिये जाते हैं, परन्तु विशेष व मूल बातों पर विभागाध्यक्ष को कार्यपालिका से सीधे आदेश व निर्देश प्राप्त होते हैं। इन आदेशों तथा निर्देशों के द्वारा ही कार्यपालिका प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। अपने आदेशों का समन करना प्रत्येक सफल कार्यपालिका का कार्य है।

**3. समन्वय करना (To Co-ordinate):**—मुख्य कार्यपालिका का सामान्य प्रबन्धक के रूप में यह कर्तव्य है कि विभिन्न विभागों में परस्पर समन्वय तथा सहयोग बना रहे। लोक-प्रशासन में जहाँ बहुत सारे विभाग होते हैं, वहाँ कार्य क्षेत्र को लेकर विभिन्न विभागों में कतिरोध उत्पन्न हो सकता है। इस कतिरोध को दूर करना तथा एक-दूसरे में समन्वय करना कार्यपालिका का ही कार्य माना गया है। वास्तव में प्रशासन की सफलता इसी बात में निर्भर है कि विभिन्न विभागों में समन्वय बना रहे तथा एक दूसरे के कार्य क्षेत्र में टकराव न हो। यह तभी सम्भव हो सकता है जबकि कार्यपालिका योग्य, कुशल एवं प्रभावशाली हो। इसके अतिरिक्त विभिन्न विभागों में समन्वय स्थापित करने के लिए कार्यपालिका अन्तर्विभागीय समितियाँ (Inter Departmental Committees) का निर्माण कर सकती है तथा सम्पर्क अधिकारी (Liaison Officer) की नियुक्ति कर सकती है। विभिन्न विभागों में समुचित समन्वय के लिए वह अनेक अन्तर्विभागीय कक्षों की स्थापना करती है।

**4. संगठन के विस्तृत रूप का निश्चय करना (To Determine the Details of the Organization):**—व्यवस्थापिका अपने वास्तव तथा नीतियों को लागू करने के लिए विभिन्न प्रकार के संगठनों जैसे विभागों (Departments), ब्यूरो (Bureaus), निगमों (Corporations), आयोगों (Commissions), कार्यालयों (Offices) आदि की रचना करती पड़ती है। व्यवस्थापिका इनके बाह्य

है। वास्तव में मोक्ष-प्रणामन कार्यपालिका का एक अंग है और इसे उस पर निर्भरता तथा नियन्त्रण करने का पूर्ण अधिकार प्राप्त है।

7 वित्तीय प्रशासन की व्यवस्था करना (Management of Finance) — कार्यपालिका का सबसे महत्वपूर्ण कार्य है—आय-व्यय का व्योम (बजट) तैयार करना। प्रणामन को चलाने के लिए धन की आवश्यकता होती है। कार्यपालिका धन की प्राप्ति के साधन तथा उसके विभिन्न विभागों में वितरण का कार्य भी करती है। आय-व्यय का व्योम तैयार कर यह उस व्यवस्थापिका के सम्मुख पाम करना पड़ प्रस्तुत करती है। विभागों पर खर्च को नियंत्रित करने का कार्य भी कार्यपालिका के द्वारा ही सम्पादित किया जाता है। प्रमाणात्मक स्थिति या मजदूरी बाल में कार्यपालिका की वित्तीय शक्तियों में वृद्धि हो जाती है। यह मह्य है कि वित्तीय प्रणामन पर व्यवस्थापिका का अन्तिम रूप में नियन्त्रण होता है, परन्तु यह भी मह्य है कि कार्यपालिका को इस सम्बन्ध में कम अधिकार प्राप्त नहीं है।

8 अध्यादेश जारी करना (To issue Ordinances) — साधारणतया सभी राज्यों में मुख्य कार्यपालिका को अध्यादेश जारी करने का अधिकार प्राप्त होता है। जब व्यवस्थापिका का मत नहीं चलता है और ऐसी आवश्यकता उत्पन्न हो जाए जिसमें किसी विशेष प्रकार के कानून की आवश्यकता हो, तो मुख्य कार्यपालिका अध्यादेश जारी कर सकती है। भारत में राष्ट्रपति, जो कि मुख्य कार्यपालिका है, इसे इस प्रकार के अधिकार प्राप्त है। यही मजदूरीबाली स्थिति (Emergency) में राष्ट्रपति चाहें तो अध्यादेश जारी कर सकेगा इस या उसके किसी भाग का प्रामन करने द्वारा से उसे भी घोषणा कर सकता है।

9 जन-सम्पर्क स्थापित करना (Management of Public Relations):— यह सर्वविदित है कि मोक्ष-प्रणामन का सम्बन्ध जन-साधारण के साथ गुप्त हुआ है। अतः मुख्य कार्यपालिका के लिए यह आवश्यक है कि वह प्रमाणात्मक कार्य तथा उसके दृष्टि में जनता को सूचित करे। मुख्य कार्यपालिका इस कार्य को जन-सम्पर्क विभाग की स्थापना करके करता है। इसके अतिरिक्त मुख्य कार्यपालिका अध्यादेश जारी कर सकती है। भारत में राष्ट्रपति जो कि मुख्य कार्यपालिका है समाचार-पत्रों (News-papers) तथा आकाशवाणी केन्द्रों (Radio-Station) आदि माध्यमों के द्वारा जनता का सम्पर्क के कार्य तथा नीतियों के सम्बन्ध में सूचित करता है। ऐसा करना कार्यपालिका के लिए अनिवार्य आवश्यक है कि प्रणामन के प्रति लोगों में सतत जागरूकता पैदा हो जाए।

10 नियोजन (Planning)—मुख्य कार्यपालिका का उत्तरदायित्व नियोजन करना भी है। नियोजन प्रत्येक कार्य में पूर्ण की स्थिति है। कार्य का करने में पूर्व हम उसके लिए में सोचते हैं, कार्योन्वित करने के सम्बन्ध में क्या-क्या तैयार करेंगे, यही नियोजन है। प्रणामन का सम्बन्ध 'क्या' और 'कैसे' (What and How) दोनों में है। 'कैसे' में नियोजन सम्मिलित है। कार्यपालिका अपने प्रत्येक कार्य करने

में पूर्ण नियोजन करता है। कार्यपालिका की सफलता नियोजन पर भी निर्भर करती है।

उपर्युक्त विवरण में यह स्पष्ट करने का प्रयत्न किया गया है कि मुख्य कार्यपालिका का स्थान कैसा ही है जैसा कि एक बड़े व्यवसाय में सामान्य प्रबन्धक का होता है। परन्तु यह जान लेना आवश्यक है कि सामान्य प्रबन्धक के पास उतने अधिकार नहीं होंगे, जितने कि किसी देश की कार्यपालिका के पास होंगे। सामान्य प्रबन्धक पर बोर्ड ऑफ़ डायरेक्टर्स (Board of Directors) का बड़ा नियन्त्रण होता है। इसके विपरीत व्यवस्थापिका का कार्यपालिका पर इतना बड़ा नियन्त्रण नहीं होता। इसके प्रतिनिक्त सामान्य प्रबन्धक बोर्ड ऑफ़ डायरेक्टर्स का भौकर होता है और उसे जब चाह सच हटाया जा सकता है। परन्तु व्यवस्थापिका कार्यपालिका को इतनी आगामी में नहीं हटा सकती है। अधिकतर देशों में कार्यपालिका तानाशाह बन जाती है और सरकार के दूसरे घुम उगरे केवल बनकर रहते हैं।

यही यह बात देना भी उचित है कि कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति साममान के लिए उत्तरदायी है। जब तक कार्यपालिका या मन्त्रिमण्डल बहुमत दल का प्रतिनिधित्व करता है और जब तक उसका दल बहुमत में रहता है, वह व्यवस्थापिका की कोई बिम्बा नहीं करता। वह वास्तव में व्यवस्थापिका को नियन्त्रण में रखती है। इस सम्बन्ध में भारतवर्ष की कार्यपालिका का उदाहरण दिया जा सकता है, जो अपने बहुमत के आधार पर जन-हित के विरुद्ध भी कार्य कर सकती है। इतने पर भी मुख्य कार्यपालिका के बहुत से कार्य ऐसे हैं जो सामान्य प्रबन्धक के कार्यों से मिलते हैं। अतः इसी आधार पर विद्वान लोग मुख्य कार्यपालिका को सामान्य प्रबन्धक ही मानते हैं।

### भारत में कार्यपालिका के कार्यालय का संगठन

(Organization of the Office of the Executive in India)

भारत ने गणदीय शासन-व्यवस्था को अपनाया है। भारत में कार्यपालिका या मन्त्रिमण्डल के कार्य-सम्पादन के लिए समितियाँ तथा सचिवालय की व्यवस्था की गई है। इंग्लैंड में भी इसी प्रकार की व्यवस्था है। मुख्य समितियाँ एवं सचिवालय का विवरण निम्न प्रकार है—

(1) समितियाँ —मन्त्रिमण्डल की महायता हेतु भारत में अनेक समितियों का गठन किया गया है, जिनमें मुख्य निम्नलिखित हैं—

(क) प्रतिरक्षा समिति (Defence Committee)—देश में शांति, सुव्यवस्था तथा सुरक्षा से सम्बन्धित अमूल्य मामलों की व्यवस्था के लिए प्रतिरक्षा समिति का गठन किया गया है।

(ख) संयुक्त नियोजन समिति (Joint Planning Committee)—देश में अनेक जन-कल्याण योजनाओं का निर्माण करना तथा मन्त्रिमण्डल को इस सम्बन्ध में परामर्श देने का कार्य इस समिति का है।

(ग) धार्मिक समिति (Ecclesiastic Committee)—अर्थ मन्त्रालय की मानवीय में मन्त्रिमण्डल को परामर्श यह समिति देती है। इसके साथ ही यह समिति धार्मिक समस्याओं का अध्ययन करती तथा उनके निराकरण के उपाय सोचने का कार्य करती है।

(घ) विदेशी मामलों की समिति (Foreign Affairs Committee)—विदेशों में सम्बन्ध स्थापित करने तथा विदेशी मामलों की निपटारा के कार्य इस समिति को दिये गये हैं।

(ङ) मन्त्रिमण्डल की उप-समिति (Cabinet Sub-Committee)—यह समिति मन्त्रिमण्डल की एक शाखा के रूप में कार्य करती है। महत्वपूर्ण विषयों पर इस निष्पादन के उपाय का मोचनी है।

(2) सचिवालय तथा उसका मण्डल (Secretariat and its Organization)—मन्त्रिमण्डल की सहायता तथा परामर्श देने के लिए एक सचिवालय भी होता है। इस सचिवालय का कार्य समस्त कार्य-कारिणियों के व्योरे तैयार करना तथा उन्हें सुगम बनाना है। सचिवालय का मण्डल निम्न प्रकार में दिया जाता है—

(क) प्रधान सचिवालय (Main Secretariat)—इसका अध्यक्ष एक सचिव होता है। उसकी सहायता के लिए मुख्य सचिव, एक उप-सचिव, चार सहायक सचिव एक एक अनुभाग अधिकाारी होते हैं। प्रधान सचिवालय के कार्यों को निम्न शाखाओं में विभक्त किया गया है—

(ख) मन्त्रिमण्डल शाखा (Cabinet Branch)

(ग) समन्वय शाखा (Co-ordination Branch)

(ङ) प्रशासन शाखा (Administrative Branch)

(च) सामान्य शाखा (General Branch)

(ख) मण्डल तथा प्रणाली विभाग (Organization and Method Division)—भारत में इसका निर्माण सन् 1954 में किया गया था। इस विभाग का कार्य है, समस्त सम्बन्धित विभागों, कार्यालयों तथा मन्त्रालयों में पाई जाने वाली त्रुटियों को सुधारना। जिस कार्य में सफलता हो जाता है, उसमें वित्त के कारणों को सोचना तथा कार्य-सुगमता में बाधा बनने को हटाना इसी विभाग का कार्य है। एक निदेशक तथा एक उप-निदेशक इस विभाग के कार्य को चलाने के लिए नियुक्त किए जाते हैं।

(ग) सैनिक शाखा (Military Wing)—यह शाखा सुरक्षा समिति में सम्बन्धित है। इस शाखा का उन सब विभागों के साथ सम्बन्ध है जो सैन्यिक तथा वायु सुरक्षा का कार्य करते हैं।

(घ) धार्मिक शाखा (Economic Wing)—सचिवालय का यह प्रम मन्त्रिमण्डल की धार्मिक समस्याओं में सम्बन्ध रखता है। उत्पादन तथा वितरण धार्मिक समस्याओं में इसी शाखा में सम्बन्धित रहती है।

## इंग्लैण्ड में मन्त्रि-परिषद् सचिवानय (Cabinet Secretariat in England)

इंग्लैण्ड में मन्त्रिमण्डल की सहायता के लिए मन्त्रिपरिषद् समितियाँ (Cabinet Committees) तथा मन्त्रिपरिषद् सचिवानय (Cabinet Secretariat) हैं। मन्त्रिपरिषद् समितियाँ दो प्रकार की होती हैं—(1) स्थायी समितियाँ (Standing or Permanent Committees) तथा अल्पकालीन समितियाँ (Ad-Hoc Committees)। ये समितियाँ मन्त्रिपरिषद् के सम्मुख एक अद्वैतमन नीति प्रस्तुत करती हैं। ये विभागीय कठिनाइयों तथा मतभेदों का दूर कर सकती हैं। प्रतिरक्षा (Defence), आर्थिक मामला (Economic Affairs) तथा विधान (Legislation) के लिए बनीं पर महत्वपूर्ण मन्त्रिपरिषद् समितियाँ हैं।

इन समितियों तथा मन्त्रिपरिषद् के कार्यों की सहायता के लिए मन्त्रिपरिषद् सचिवानय (Cabinet Secretariat) की स्थापना की गई है। यह सचिवानय मन्त्रिपरिषद् की बैठकों के लिए कार्य-सूची (Agenda) आदि तैयार करने का कार्य करता है। यह मन्त्रिपरिषद् के निर्णय आदि के रिकार्ड (Record) को सुरक्षित रखता है। आरम्भिकता पहले यह कोई मंत्री सचिवानय में रिकार्ड को रखा करता है।

सं० २० अमेरिका में राष्ट्रपति की स्टाफ सहायता  
(Staff Assistance to the President in U S A)

सं० २० अमेरिका में राष्ट्रपति मुख्य कार्यपालिका है। उसको विभिन्न प्रकार के कार्यों की सहायता मिलती है। उसकी सहायता के लिए प्राशासनिक स्टाफ होता है जिनमें मुख्य हैं—व्हाइट हाउस कार्यालय (White House Office), ब्यूरो ऑफ बजट (Bureau of Budget), आर्थिक सलाहकार परिषद् (Council of Economic Advisers), राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद् (National Security Council), केन्द्रीय गुप्तचर अभिवर्ग (Central Intelligence Agency), राष्ट्रीय वैमानिक एवं अन्तरिक्ष परिषद् (National Aeronautics and Space Council) तथा सिविल एवं प्रतिरक्षा सामरस्य कार्यालय (Office of the civil and Defence Mobilisation)। इन अभिवर्गों के नाम से ही उनके सम्बन्धित कार्यों का ज्ञान हो जाता है। ये अभिवर्ग राष्ट्रपति को उसके काम में सहायता प्रदान करते हैं।

सफल प्रणालक के गुण

### (Qualities of a Successful Executive)

नौक-प्रणालन के विद्वान प्रायः यह प्रश्न करते हैं कि सफल कार्यपालिका में कौन-कौन से गुण होने चाहिए। उस सम्बन्ध में कोई गुणों की सूची नहीं बनाई जा सकती। भिन्न-भिन्न विद्वानों ने सफल कार्यपालिका के भिन्न-भिन्न गुण बताये हैं। अतः सर्वसम्मत गुणों की निश्चय नहीं किया जा सकता। फिर भी कुछ ऐसे गुण हैं जो अनिवार्य रूप से मुख्य कार्यपालिका में होने चाहिए, जिनके अभाव में उसका सफल होना कठिन और संदेहस्पद हो सकता है। ये गुण अग्रलिखित हैं—



(1) **सबल व्यक्तित्व (Strength of Personality)**—कार्यपालिका के लिए

यह आवश्यक है कि उसका व्यक्तित्व सबल, प्रभावशाली व सन्तुलित होना चाहिए। दूरदर्शिता, कार्ययुक्तता, प्रयोजनों की स्वतंत्रता, कार्य में रुचि आदि सबल व्यक्तित्व के लक्षण हैं। सन्तुलित व्यक्तित्व में कार्य करने की इच्छा, झूठ, कपट, चालवाजी का प्रयोग न करना, कार्य में उत्साह का प्रदर्शन, चिड़चिड़ापन का न होना, समस्याओं में सामना करने की क्षमता आदि सम्मिलित हैं। मुख्य कार्यपालिका इन्हीं गुणों में मजबूत बनती है और अपने सहयोगियों में विश्वास जगाने लगती है। इसके विपरीत इन गुणों के अभाव में कार्यपालिका को चिन्ता ही बान्नी और औपचारिक गतिविधियाँ बची न प्रदान कर दी जाएँ, वह कभी भी सबल नहीं बन सकती।

(2) **नेतृत्व (Leadership)**—अपने कार्यपालिका में दूसरा महत्वपूर्ण गुण उसका नेतृत्व है। नेतृत्व केवल वाक्पटुता तथा गुस्टर एवं प्रभावकारी तरीके में अपने विचारों को व्यक्त करने की कला नहीं है, यद्यपि ये दोनों उसके महत्वपूर्ण लक्षण हैं। नेतृत्व में इनमें भी बढ़ कर कई बातों का समावेश है। नेतृत्व की परिभाषा करना सरल नहीं है। नेतृत्व लोगों को प्रभावित करने की क्रिया है (Leadership is the activity of influencing people)। नेतृत्व मानवीय सम्बन्धों में सफूर्त उत्पन्न करने की क्षमता को कहते हैं। नेतृत्व प्रशासन तथा जनता के बीच माध्यमक एवम् उत्पन्न करने की रहस्यमय कला है। साधारण शब्दों में, नेतृत्व दूसरे में कार्य कराने की कला है। इससे लोगों को सामूहिक लक्ष्य प्राप्त करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है। मुख्य कार्यपालिका अपने उद्देश्यों की पूर्ति जनसहयोग के बिना नहीं कर सकती। सफल नेतृत्व ही उनका सहयोग प्राप्त कर सकता है।

(3) **प्रशासनिक योग्यता (Administrative Ability)**—मुख्य कार्यपालिका में प्रशासन को संचालन करने की योग्यता होनी चाहिए। निर्णय लेने की क्षमता, प्रशासकीय समस्याओं की सुलझाने की क्षमता, औपचारिकों का सहयोग प्राप्त करने की क्षमता आदि प्रशासनिक योग्यता कहलाती हैं। कुछ विद्वान प्रशासनिक योग्यता को नैसर्गिक (Natural) मानते हैं जबकि दूसरे लोगों का विश्वास है कि यह क्षमता अनुभव तथा प्रशिक्षण (Training) से प्राप्त की जा सकती है। जो कुछ भी हो, यह स्वीकार करना होगा कि प्रशासन में सफलता प्राप्त करने के लिए सामान्य तौर पर उन्हीं गुणों की आवश्यकता होती है, जो जीवन के दूसरे क्षेत्रों में आवश्यक होते हैं।

ये तो सफल प्रशासक के सम्बन्ध में कोई सर्वमान्य गुणों की सूची नहीं बनाई जा सकती फिर भी कुछ विद्वानों ने महत्वपूर्ण गुणों का वर्णन किया है।

फ्रिडरिच मरीट्स ने निम्न गुण बताये हैं।

(i) **हैगमूड व्यक्तित्व**

(ii) **लोगों के साथ कार्य करने की कुशलता**

(iii) **धीम्र गहरी निर्णय करने की क्षमता**

(iv) **समस्याओं को समझने की क्षमता, आदि।**

भारत के प्रथम भारतीय गवर्नर जनरल तथा कुशल प्रशासक एवं राजनीतिज्ञ श्री चक्रवर्ती राजगोपालाचारी ने सफल प्रशासक के निम्न गुण बताये हैं—

( i ) चरित्रवान् ।

( ii ) सही निर्णय करने की क्षमता तथा आत्म-विश्वास ।

( iii ) अधीन कर्मचारियों में अपने प्रति विश्वास उत्पन्न करने की क्षमता ।

( iv ) मोच-गमक कर निर्णय करना तथा उमने पीछे न हटना ।

( v ) सन्तुलित स्वभाव तथा मस्तिष्क ।

( vi ) अपने अधीन कर्मचारियों में जनता के प्रति सेवा-भाव उत्पन्न करना ।

उक्त गुण प्रशासक या कार्यपालिका की सफलता के लिए आवश्यक हैं । इन गुणों से वह अपने अधीनस्थों को अपने साथ रख सकता है । किसी भी परिस्थिति का सामना कर सकेगा और प्रशासन को गति प्रदान कर सकेगा ।

### परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. मुख्य कार्यपालिका के प्रमुख कार्यों का वर्णन कीजिए तथा बताइए कि उनकी प्रशासकीय शक्ति के स्रोत कौन-कौन से हैं ?

*Discuss the principal activities of Chief Executive and describe the main sources of his administrative powers.*

2. मुख्य कार्यपालिका की प्रशासकीय शक्तियों के गुणों का वर्णन कीजिये ।

*What are the merits of the administrative powers of the Chief Executive ?*

3. एक सफल कार्यपालिका के गुणों का वर्णन कीजिए ।

*Describe the qualities needed for a successful Executive*

4. सं. रा. अमेरिका, इंग्लैंड तथा भारत में मुख्य कार्यपालिका के कार्यालय के संगठन का वर्णन कीजिए ।

*Describe the organisation of the office of the Chief Executive in U. S. A., England and India*

5. "कार्यपालिका का मुख्य कार्य प्रशासन को नेतृत्व प्रदान करना है ।" इस कथन की समीक्षा कीजिए ।

*"The most important function of the Executive is to give leadership to administration."* Discuss.

6. सामान्य प्रबन्धक के रूप में मुख्य कार्यपालिका के कर्तव्यों का वर्णन कीजिये ।

*Describe the duties of the Chief Executive as General Manager*

## लोक-प्रशासन तथा न्यायपालिका

(PUBLIC ADMINISTRATION AND THE JUDICIARY)

शासन का जो तीसरा महत्वपूर्ण अंग है उसे न्यायपालिका कहा जाता है। न्यायपालिका का प्रमुख कार्य नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करना है। लॉर्ड ब्राइस (Lord Bryce) ने एक स्थान पर लिखा है कि, "किसी शासन की भ्रष्टता का पता लगाने के लिए उसकी न्याय-व्यवस्था की निपुणता में बड़बोर घोर कोई अच्छी बमौटी नहीं है क्योंकि किसी और चीज में नागरिक की सुरक्षा घोर हितों पर इतना प्रभाव नहीं पड़ता, जितना उसके इस ज्ञान में कि वह एक निश्चित, सीधे और निष्पक्ष न्यायशासन पर निर्भर रह सकता है।" शासन को चलाने के लिए जिन प्रकार कार्य-पालिका आवश्यक है, उसी प्रकार शासन की भाव एवं कार्यकारियों की रोकथाम के लिए स्वतन्त्र न्यायपालिका आवश्यक है। एक विद्वान लेखक ने लिखा है—“हम की व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका की व्यवस्था चाहे कितनी ही सुन्दर क्यों न हो परन्तु यदि न्याय करने में पक्षपात किया जाता है या बिलम्ब होता है तो जनता का जीवन दुःखपूर्ण हो जायेगा।” इसी प्रकार न्यायपालिका का प्रशासन में महत्व बताते हुए प्रसिद्ध विद्वान् रौले (Rowle) ने लिखा है—“प्रत्येक सुव्यवस्थित सरकार में जनता और व्यक्तियों के अधिकारों के लिए न्यायपालिका का होना आवश्यक है, जो कि अधिकारों को निर्धारित करती है, अपराधियों को दण्ड प्रदान करती है, न्यायिक प्रशासन करती है एवं निर्दोष व्यक्ति की हानि अथवा बनातु अपहरण में रक्षा करती है।” (In every well organised government—with reference to the security both of public rights and private rights—it is indispensable that there should be a judicial department to ascertain and decide rights, to punish crimes, to administer Justice and to protect the innocent from injury and usurpation.)

न्यायपालिका का जो रूप आजपाया जाता है, वह मतान्तरियों के अन्तिम विभाग का पद है। स्वतन्त्र विभागों के साथ-साथ न्याय-व्यवस्था में भी लगातार परिवर्तन होते रहे। प्राचीनकाल में शक्ति-विभाजन का सिद्धान्त (Separation of Powers) नहीं अपनाया जाता था। प्राचीन राज-पद्धति में कार्यपालिका और न्याय सम्बन्धी कार्य सम्मिलित होने थे। प्रारम्भिक राजा न्याय का स्रोत था (Fountain of Justice)।

वास्तव में राजा में ही, व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका निहित थी। उगम प्रत्येक शब्द कानून होता था। किन्तु धीरे धीरे यह अनुभव किया जाने लगा कि यदि न्याय सम्बन्धी एवं कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य एक व्यक्ति में निहित होने हैं तो न्याय प्राप्त नहीं किया जा सकता। इतिहास इस बात के उदाहरणों से भरा हुआ है कि विधि की व्याख्या और प्रशासन की शक्ति का केन्द्रीयकरण एक ही हाथ में होने में सदैव अत्याचार हुआ है। प्रत्येक नागरिक को कानून की स्थिर व्याख्या के भय के विरुद्ध अधिकतम रक्षा की आवश्यकता होती है। इसलिए एक पृथक् न्याय-सम्बन्धी अंग के बिना आधुनिक राज्य की कल्पना नहीं की जा सकती।

आधुनिक राज्यों में न्यायपालिका का स्वरूप प्राचीन न्याय-व्यवस्था से विस्तृत भिन्न है। जन-जागरण से व्यक्तियों में स्वतन्त्रता, समानता तथा अधिकार भावना का उदय होना प्रारम्भ हुआ। जनता में जहाँ प्रजातन्त्र की स्थापना की भावना का उदय हुआ है, वहाँ न्याय की व्यवस्था में भी परिवर्तन करने पर जोर दिया गया। कार्यपालिका का न्याय के कार्यों में हस्तक्षेप अप्रजातान्त्रिक समझा जाने लगा। न्याय की सरकार का प्रमुख अंग माना जाने लगा। न्यायपालिका को स्वतन्त्र तथा पृथक् करने की माँग बढ़ी। स० रा० अमेरिका ने इसमें पहलकदमी की। वहाँ शक्तियों के पृथक्करण को शासन में स्थान दिया गया है।

आधुनिक युग में व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका को पृथक् किया गया है। न्याय का कार्य अब राजनीतिज्ञों से हटा कर विधि-विशेषज्ञों को दिया गया है। न्याय के समझ धनी-निर्धन, छोटा-बड़ा तथा ऊँच-नीच का भाव नहीं रहता। नागरिकों में समानता का भाव रखा जाता है और निष्पक्ष न्याय पर जोर दिया जाता है। निरंकुशता का अन्त कर 'कानून का शासन' (Rule of Law) बनाने का प्रयत्न किया जाता है। अब शासक की इच्छा पर न्याय-व्यवस्था नहीं चलती। अपराध के कारणों की जाँच की जाती है। निरपराध व्यक्तियों को दण्ड नहीं दिया जाता है।

संघात्मक शासन व्यवस्था (Federal System) में न्यायपालिका का विशिष्ट महत्त्व होता है। इस व्यवस्था में संघ (Union) तथा इकाइयों (Units) में सत्ता का संबंधानिक बँटवारा होता है। संघ तथा इकाइयाँ अपने-अपने अधिकार-क्षेत्र में कार्य करती हैं। एक दूसरे के हस्तक्षेप तथा सत्ता के अतिप्रयोग को रोकने के लिए संघात्मक शासन प्रणाली में स्वतन्त्र न्यायपालिका का निर्माण संविधान द्वारा किया जाता है। यह न्यायपालिका संघात्मक व्यवस्था में नागरिकों के अधिकार तथा स्वयं संविधान की रक्षा करती है। वह व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित कानूनों की व्याख्या करती है, उन्हें लागू करने में सहायता करती है तथा कानूनों को तोड़ने वाले को दण्ड देने की व्यवस्था करती है। संघात्मक व्यवस्था में हमने भी बढकर न्यायपालिका

को कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका के कार्यों को अधीनस्थता को देगने का अधिकार भी होता है। यदि कार्यपालिका या व्यवस्थापिका कोई ऐसा कार्य प्रयत्न करेगा जो संविधान की किसी धारा या उसकी भावना के विरुद्ध हो, तो न्यायपालिका को यह अधिकार भी प्राप्त है कि वह उसके अंग-कानूनी या अवयव धाँपित कर दे। इसलिये सधाम्मिक व्यवस्था में न्यायपालिका संविधान की रक्षक कहलाती है। मनुक राज्य अमेरिका तथा भारत में इसी प्रकार की स्वतन्त्र न्यायपालिका की स्थापना की गई है।

सधाम्मिक शासन-प्रणाली तथा संसदीय व्यवस्था में न्यायपालिका को यह गौरवपूर्ण स्थान प्राप्त नहीं होता जो उसे सधाम्मिक शासन व्यवस्था में होता है। क्योंकि इस प्रकार की शासन प्रणाली में राज्य की प्रभुता (Sovereignty) जनता का प्रतिनिधित्व करने वाले अथवा अथवा व्यवस्थापिका के निहित होने के कारण कार्यपालिका तथा न्यायपालिका को स्थिति एक अधीन विभाग की तरह की है। फिर भी एक निश्चित सीमा तक न्यायपालिका अपने कार्यों को स्वतन्त्रतापूर्वक सम्पादित करती है।

इस प्रकार साधुनिक राज्यों में न्यायपालिका का महत्त्व तथा उपयोगिता बराबर बढ़ती जा रही है। साधुनिक युग में जन-दण्ड में सरकारें बनती हैं, जो जनहित के कार्य सम्पादित करती हैं। इस कार्य के लिए जनता अपने प्रतिनिधियों को चुनकर व्यवस्थापिका में भेजती है। व्यवस्थापिका विधि तथा नीति निर्माण का कार्य करती है। कार्यपालिका उनको लागू कराने का कार्य करती है। परन्तु यदि कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका में किसी किसी कानून के अर्थ तथा उसे व्यवहार में लाने के माध्यमों पर मतभेद हो जाता है तो इस भेद को दूर कौन करे ? इसके अतिरिक्त किसी व्यक्ति विरोध में कानून का पालन नहीं किया है तो उसे किसका और किस प्रकार का दण्ड दिया जाना चाहिए ? इन सब की व्याख्या तथा व्यवस्था करना न्यायपालिका का कार्य है।

### न्यायपालिका के कार्य

#### (Functions of the Judiciary)

साधुनिक राज्यों में न्यायपालिका के महत्त्व और स्थान के अध्ययन के पश्चात् एक लोक-प्रमाणन के विचारों के लिए आवश्यक है कि वह उसके कार्यों के बारे में ज्ञान प्राप्त करे। यही हम न्यायपालिका के मुख्य कार्यों का वर्णन करेंगे कर रहे हैं :—

(1) धर्मनाथ (Guardian) के रूप में :—एक परिवार के विभिन्न सदस्यों में जब कोई झगड़ा उत्पन्न होता है, तो परिवार का दृष्टिगत सदस्य उसका निर्णय करता है। प्रत्येक परिवार में कोई-न-कोई धर्मनाथ अवश्य होता है, जो परिवार के विवादों को निपटारता है। राज्य भी एक बड़े परिवार की भाँति है, जिसमें कई

व्यक्ति तथा परिवार रहते हैं। न्यायपालिका राज्य में रहने वाले लोगों के आपसी विवादों को तय करने का कार्य करती है। इस प्रकार वह राज्यभूमी परिवार की अभिभाविका के रूप में कार्य करती है। व्यक्तियों के आपसी विवादों के प्रतिरिक्त राज्य और व्यक्ति के बीच होने वाले झगड़ों का निपटारा भी न्यायपालिका के द्वारा ही किया जाता है।

(2) कानून की व्याख्या (Interpretation of Law).—न्यायपालिका का एक महत्वपूर्ण कार्य यह है कि वह राज्य के कानूनों की व्याख्या करे। किसी न्यायाधीश के लिए इस बात का कोई महत्व नहीं है कि उसकी राय में कानून अच्छा है या बुरा, या न्यायपूर्ण है अथवा अन्यायपूर्ण। उसे तो कानून जैसा है उसी रूप में स्वीकार करना है, और उसे लागू करना है। इसलिए न्यायाधीश मुख्यतः कानून का व्याख्याता है। व्यवस्थापिका कानून बनाती है। उसके मदस्य विधि-विशेषज्ञ नहीं होते। भ्रत जो कानून निर्माण होता है उसमें कमी रह जाना स्वाभाविक है। भ्रत कानून की परिभाषा करने का कार्य कानून के विशेषज्ञों को सौंपा जाना है। यह कानून विशेषज्ञ ही मिलकर न्यायपालिका का निर्माण करने हैं। न्यायपालिका कानून की व्याख्या तथा स्पष्टीकरण करती है। यह स्पष्टीकरण प्रशासन के कार्य में बड़ा सहयोग देता है। जनता को न्याय के मामलों में समुष्ट करने का कार्य न्यायाधीशों का होता है। व्यवस्थापिका ने पारित कानूनों की व्याख्या कर उनके औचित्य तथा अनौचित्य को यह मिद्ध करती है।

(3) संविधान की संरक्षक (Guardian of the Constitution).—संघीय संविधान में न्यायपालिका संविधान की संरक्षक मानी जाती है। संविधान की रक्षा का कार्य न्यायपालिका को सौंपा गया है। संघ राज्यों में केन्द्रीय और उप-राज्यों की सरकारों के बीच क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों का निर्णय करने का अधिकार न्यायपालिका को दिया गया है। व्यवस्थापिका के द्वारा बनाये गये कानून यदि संविधान की धारा के विरुद्ध हैं तो उन्हें अवैध घोषित करने का अधिकार इस संस्था को है। इस प्रकार न्यायपालिका संविधान की रक्षा करती है।

(4) परामर्शदात्री (Advisor) के रूप में—न्यायपालिका कार्यपालिका को कानून सम्बन्धी मामलों में परामर्श देती है। भारत में राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय में कानूनी परामर्श लेता है। वह किसी भी मार्जनिक महत्व के प्रश्न को न्यायपालिका के पास भेजकर परामर्श लेता है। इसके विपरीत म० रा० अमेरिका में न्यायपालिका राष्ट्रपति को परामर्श नहीं देती। वहाँ इस प्रकार की परम्परा नहीं है। इङ्गलैण्ड की सरकार भी प्रिवी कौन्सिल से कानून सम्बन्धी सलाह लेती रहती है। इस परामर्श को मानना या न मानना राष्ट्रपति या कार्यपालिका की इच्छा पर होता है। भ्रत: न्यायपालिका एक परामर्शदाता की हैमियत में राष्ट्रपति या कार्यपालिका को परामर्श देती है।

(5) स्वतन्त्रता एवं मूल अधिकारों की रक्षा (Protection of Liberty and Freedom) — प्रजापन्थ में नागरिकों को अनेक प्रकार की स्वतन्त्रताएँ दी जाती हैं। इनकी रक्षा करना सिविल सेवा का न्यायपालिका का कर्तव्य होता है। यदि कार्यपालिका नागरिकों की स्वतन्त्रता एवं मूल अधिकारों का अतिक्रमण करती है तो वह व्यक्ति न्यायपालिका की सहायता ले सकता है, जो उसकी स्वतन्त्रता एवं अधिकारों की रक्षा करती है। मकदूमा बन कर हाइकोर्ट या न्यायपालिका नागरिकों के अधिकारों में उल्लंघन नहीं कर सकती है।

न्यायपालिका के उत्पन्न कार्य में स्पष्ट हो जाता है कि वह कानूनों की व्याख्या करती है, नागरिकों के अधिकार तथा स्वतन्त्रता की रक्षा करती है। वह कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका के कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करती। वह न तो दंड देती है कि प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा दिये गये कार्य उचित है या नहीं। कानूनों का पालन कि न मीमा वह रक्षा है। न्यायपालिका स्वयं हस्तक्षेप नहीं करती। न्यायालय उच्च समय हस्तक्षेप करने है जब किसी नागरिक द्वारा प्रतिवाद प्रस्तुत किया जाता है कि किसी आदेश तथा अधिकारों द्वारा उसके अधिकारों की अवहेलना की गई है। निम्न परिस्थितियों में न्यायालय हस्तक्षेप करने का अधिकार रखता है—

- (i) विवेक का अनुचित प्रयोग (Abuse of discretion),
- (ii) त्रुटि या कानून की त्रुटि (Error of Law)
- (iii) अधिकार क्षेत्र का अभाव (Lack of Jurisdiction),
- (iv) प्रक्रिया सम्बन्धी त्रुटि (Error of procedure),
- (v) तथ्य प्राप्ति में त्रुटि (Error in finding the Fact)

उत्पन्न बाधों में दोषित व्यक्ति या पक्ष (Party) न्यायालय में जा सकता है और अपनी मुद्दा की राय कर सकता है। अधिकारों द्वारा अपनी सीमाओं का उल्लंघन करने, गलत तथ्य पर निर्णय करने तथा अनुचित विवेक या प्रयोग करने पर भी कोई नागरिक न्यायपालिका की सहायता ले सकता है और कार्यो तथा कानूनों की पूर्तिपूर्वता की जांच करवा सकता है।

**क्या कोई नागरिक सरकार पर मुकदमा चला सकता है ?**

(Can a Citizen sue the Government ?)

सोह-प्रणामन में यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न है कि सरकार की किसी कार्यवाही के परिणामस्वरूप यदि किसी नागरिक या नागरिकों को क्षति हुई हो तो क्या कोई नागरिक सरकार या सरकार के अधिकारियों के विरुद्ध मुकदमा दायर कर सकते हैं। उसकी प्रकृति तथा क्षेत्र तथा ऐंला पारित। उस सम्बन्ध में द्रोण देश में भिन्न भिन्न परिणामों या प्रथा हैं। जहाँ नव दृष्टिकोण का प्रश्न है वहाँ मजराट को कानून में उल्लंघन रखा गया है। उच्च पर किसी न्यायालय में मुकदमा नहीं चलाया जा सकता, न ही उसे किसी मापदंड में न्याय देने के लिए बुलाया जा सकता है। उसके पीछे धारणा

यह है कि इंग्लैण्ड में ससदीय व्यवस्था है जहाँ देश की प्रशासकीय शक्तियों का उपभोग व्यवहार में राजा न करके मन्त्रिमण्डल करता है। अतः प्रत्येक कार्य के लिए मन्त्रिमण्डल ही उत्तरदायी रहता है।

स० रा० अमेरिका में जहाँ अध्यक्षीय शासन-व्यवस्था है, वहाँ पर भी देश के अध्यक्ष अर्थात् मुख्यपालिका (जो राष्ट्रपति होता है) को कानून से ऊपर रखा गया है। वहाँ पर भी राष्ट्रपति को गिरफ्तार नहीं किया जा सकता। किसी न्यायालय में उस पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। उस पर केवल महाभियोग (Impeachment) का मुकदमा चलाया जा सकता है, परन्तु यह कार्यवाही किसी न्यायपालिका में न होकर व्यवस्थापिका जिसे कांग्रेस कहा जाता है, में की जाती है। राष्ट्रपति के पद में हट जाने पर उस पर क्षतिपूर्ति (Compensation) तथा अपराधों के लिए, जिनको कि उसने अपनी पदावधि में किया हो, मुकदमा चलाया जा सकता है। स० रा० अमेरिका में राज्यों के राज्यपालों (Governors) को भी यह उन्मुक्तियाँ (Privileges) प्राप्त हैं।

भारत में भी राष्ट्रपति तथा राज्यों के राज्यपालों को गिरफ्तारी, दण्ड कार्यवाही तथा कारावास आदि से उन्मुक्त रखने की व्यवस्था संविधान में की गई है। हाल ही में किये गये सांविधानिक संशोधन के द्वारा राष्ट्रपति (President), उप-राष्ट्रपति (Vice-President), प्रधानमंत्री (Prime Minister) तथा लोकसभा अध्यक्ष (Speaker) पर उनके कार्यकाल में दीवानी (Civil) तथा फौजदारी (Criminal) मुकदमा नहीं चलाया जा सकेगा। लेकिन पद में हटने पर उन पर दीवानी मुकदमा चलाया जा सकेगा, यद्यपि फौजदारी मुकदमा नहीं चलाया जा सकेगा। भारत में मन्त्रियों को यह उन्मुक्त विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। राज्य के अध्यक्ष द्वारा सम्पन्न कार्यों के लिए उनके ऊपर कोई कानूनी दायित्व नहीं है। अब यह विचार पुराना पड़ गया है कि सरकार एक सर्वोच्च सत्ता है और उस पर प्रशासकीय त्रुटियों के लिये कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता है।

इंग्लैण्ड, स० रा० अमेरिका तथा भारत में न्यायिक अधिकारियों को उनकी क्षमता में किये गये कार्यों से उसकी कानूनी उत्तरदायित्व में उन्मुक्त रखा गया है। चाहे उनके कार्य कितने ही त्रुटिपूर्ण तथा धृष्टास्पद क्यों न हों, उन पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। न्यायाधीश को अपने अधिकार क्षेत्र का उल्लंघन करने पर भी दण्डित नहीं किया जा सकता।

भारत, अमेरिका तथा इंग्लैण्ड में प्रशासकीय अधिकारियों को कोई विशेषाधिकार नहीं प्रदान किये गये हैं। अपने पद की क्षमता का दुरुपयोग करने पर उनके विरुद्ध प्राशासनिक तथा कानूनी कार्यवाही की जा सकती है। कोई भी अधिकारी यह बहाना नहीं कर सकता कि उसने श्रेष्ठ कार्य उच्च अधिकारियों के कहने पर किया है। फौजदारी मामलों में भी उनको कोई उन्मुक्ति प्रदान नहीं की गई है। कर्मचारियों के अधिकार-क्षेत्र का अतिव्रमाण तथा सत्ता के दुरुपयोग करने पर उन पर मुकदमा



चलाया जा सकता है। मुकदमा दायर करने के पूर्व सरकार की स्वीकृति आवश्यक है। ऐसे कर्मचारियों पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकेगा, जो अपने उत्तरदायित्वों को पूरा बानून की सीमाओं में करने हुए किसी को हानि हो जाती है।

### लोक-प्रशासन तथा न्यायपालिका

#### (Public Administration and The Judiciary)

जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है कि सरकार के तीन मुख्य घग होते हैं—व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका। जब सरकार के ये तीनों घग अलग-अलग अपने क्षेत्र में स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य करते रहेंगे तो राज्य में निरंकुशता नहीं पनप सकती। आज सरकार के तीनों घगों में न्यायपालिका का महत्त्व बहुत बढ़ गया है। कार्यपालिका तथा न्यायपालिका के मध्य गहरा सम्बन्ध है। न्यायपालिका का निर्माण यद्यपि कार्यपालिका के द्वारा होता है, पर वह कार्यपालिका पर ही नहीं, व्यवस्थापिका पर भी अपना नियन्त्रण रखती है। न्यायपालिका प्रशासन को निरंकुश व अत्याचारी होने से रोकती है। न्यायपालिका प्रशासन का वह घग है जो व्यवस्थापिका द्वारा बनाये गये कानूनों का स्पष्टीकरण तथा व्याख्या करती है। राज्य के व्यक्तित्व जीवन के लिए न्यायपालिका के धर्मित्व की अत्यन्त गहन आवश्यकता है।

न्यायपालिका प्रशासन पर अपना नियन्त्रण रखती है। प्रशासन एक और न्यायपालिका की सहायता करता है तथा दूसरी ओर न्यायपालिका स्वयं प्रशासकीय कार्यों पर कानून के आधार पर नियन्त्रण रखती है। उदाहरण के लिए, जब कोई नागरिक अपराध करता है और उसे न्यायपालिका के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है, तो न्यायपालिका निष्पक्ष रूप में कानून के पक्ष में अपना निर्णय देती है। न्यायपालिका के आदेशों का पालन प्रशासन के द्वारा कराया जाता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि प्रशासन न्यायपालिका को उसके कार्यों में मदद देता है तथा उसने आदेशों का पालन करवाता है। न्यायपालिका तथा प्रशासन में सहयोग होने के साथ-साथ न्यायपालिका प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। न्यायपालिका प्रशासन का एक स्वतन्त्र घग होगा। तथा सरकारी कर्मचारों और माध्यमिक नागरिक उनकी दृष्टि में समान हैं। यदि कोई व्यक्ति सरकारी अधिकारी होने के जाने अपने अधिकार का दुरुपयोग करता है तथा गैर-कानूनी कार्य करता है तो उस पर मुकदमा चलाया जा सकता है। न्यायपालिका कानून के आधार पर अपना निष्पक्ष निर्णय देती है, चाहे वह किसी के विरुद्ध क्यों न हो। इस प्रकार न्यायपालिका प्रशासन को निरंकुश होने से रोकती है।

न्यायपालिका का निर्णय प्रत्येक व्यक्ति, मन्त्रा तथा सबके को मानना अनिवार्य होता है। इसका अर्थ कदापि वह नहीं किया जाना चाहिए कि न्यायपालिका निरंकुश होती है अथवा मनमाने प्रकार से निर्णय करने के लिए स्वतन्त्र है।

न्यायपालिकाओं के निर्णय पर कानूनों का नियन्त्रण होना है अर्थात् न्यायाधीन कानूनों के विरुद्ध कोई कार्य नहीं कर सकते हैं। जो कुछ भी कानून है उसी के आधार पर न्यायाधीशों को अपने निर्णय करने होते हैं। यहाँ यह बता देना आवश्यक है कि अधिकांश देशों में न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका (मुख्य कार्यपालिका) द्वारा की जाती है। कुछ विद्वान इस पद्धति के विरुद्ध हैं। उनका मत है कि यदि न्यायाधीन कार्यपालिका द्वारा नियुक्त होने हैं, तो वे निष्पक्ष निर्णय नहीं कर सकते। सरकार के अनुचित कार्यों को अनुचित कहने का साहस उनमें नहीं हो सकता। अतः उन्हें जनता द्वारा चुना जाना चाहिए अथवा व्यवस्थापिका द्वारा उनकी नियुक्ति की जानी चाहिए। इस पद्धति के द्वारा नियुक्त न्यायाधीशों के कार्यों में कार्यपालिका हस्तक्षेप नहीं कर सकेगी। कुछ विद्वान यह सुझाव देते हैं कि न्यायाधीशों को उनके पद से हटाने का अधिकार कार्यपालिका के पास नहीं होना चाहिए। यह अधिकार व्यवस्थापिका के पास होना चाहिए। संसदीय शासन व्यवस्था में इस सुझाव को मान लिया गया है। भारत में यद्यपि न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका के द्वारा होती है, परन्तु उन्हें हटाने का अधिकार व्यवस्थापिका को है।

कई विद्वानों ने न्यायपालिका को कार्यपालिका की एक शाखा माना है। इस विचार को मानने वालों में मुख्य ड्यूक्रोक (Ducrocu), प्रेडिये-फौडेर (Predier Fodere), ड्यूगी (Duguit) हैं। इनके अनुसार, “न्यायिक एक पृथक् मत्ता नहीं है, बल्कि कार्यपालिकात्मक शक्ति के अधीन है, जिसकी देख-रेख में उसे रखना चाहिए। यह केवल कार्यकारी शक्ति की कार्यवाहक होती है, जो कार्यपालिकात्मक सत्ता के अधीन है।”—ड्यूगी। यह सिद्धान्त पहले फ्रान्स में अपनाया गया था, परन्तु अब शासन में इसका कोई अस्तित्व नहीं है। स० रा० अमेरिका की कानूनी व्यवस्था के पश्चात् न्यायपालिका की स्वतन्त्रता का सिद्धान्त लगभग सभी देशों में माना जाने लगा है। भारत में भी न्यायपालिका, कार्यपालिका या प्रशासकीय शाखा से स्वतन्त्र है।

आज सामान्यतया विधि के शासन (Rule of law) को महत्ता दी जाती है। डीसी (Dicey) का कथन है कि, “विधि के शासन में न तो किसी को दण्ड दिया जा सकता है और न किसी को वारंटिक कष्ट अथवा आर्थिक हानि पहुँचाई जा सकती है, जब तक कि उसका किसी विधि विरुद्ध आचरण देश के सामान्य न्याय-समय में सिद्ध न हो जाये।” विधि के शासन का अर्थ दूसरे शब्दों में यो किया जा सकता है कि—कानून के समक्ष सब बराबर है अर्थात् विधि से ऊपर देश में कोई भी व्यक्ति नहीं है। प्रत्येक व्यक्ति चाहे किनना ही बड़ा या महान् क्यों न हो, देश की सामान्य विधि को मानने के लिए बाध्य है। इस प्रकार की व्यवस्था इंग्लैंड में है। भारत में भी कानून या विधि के शासन को स्थापन दिया गया है।

सामान्य न्यायालयों के अतिरिक्त एक और प्रकार के न्यायालय होने हैं जिन्हें प्रशासकीय न्यायालय (Administrative Courts) कहते हैं। इस प्रकार की व्यवस्था फ्रांस तथा स्विट्जरलैंड में पाई जाती है। आज यूरोप के बहुत से देशों में इस पद्धति को अपनाया गया है।

प्रशासकीय विधि द्वारा सरकारों कायों का नियमन किया जाता है। अपने राज्य कर्मचारियों एवं नागरिकों के बीच हुए झगड़ों का निर्णय किया जाता है। इनके अतिरिक्त प्रशासकीय कर्मचारियों के पारम्परिक झगड़ों का निर्णय भी इसी न्यायालयों में होता है। जहाँ भी इस प्रकार की व्यवस्था है, प्रशासन में सम्बन्धित झगड़े साधारण न्यायालय द्वारा निर्णय नहीं होते, बल्कि प्रशासकीय न्यायालय द्वारा निर्णय होते हैं। प्रशासकीय कायों को कार्यान्वित करने में प्रशासकीय कर्मचारियों पर प्रशासकीय कानून लागू होता है, न कि सामान्य कानून। इन कानूनों का निर्माण प्रशासन के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए होता है। जो लोग प्रशासकीय कानून तथा न्यायालयों के पक्ष में हैं, वे यह तर्क देते हैं कि साधारण न्यायालयों के न्यायाधीश प्रशासकीय कायों, उनकी प्रकृति तथा उनके सम्बन्धित प्रश्नों को समझने में असमर्थ होते हैं, अतः प्रशासन में सम्बन्धित झगड़ों का निपटारा यह उचित रूप में नहीं कर सकते। इंग्लैंड तथा म० ग० अमेरिका में इस प्रकार के कई उदाहरण मिल जायेंगे जहाँ न्यायाधीशों में प्रशासन सम्बन्धी योग्यता नहीं होने में, जो प्रशासन व नागरिकों में कथन उत्पन्न होते हैं, उसका निपटारा के व्यक्तिगत विधान के अनुसार करेंगे, और इस प्रकार प्रशासन तथा मोह-नीति में कोई गायब नहीं रह जायेगा।

बुद्ध लेखक प्रशासकीय न्यायालयों (Administrative Courts) प्रथम प्रशासकीय विधान की कटु धारणा बनाते हैं। उनके अनुसार प्रशासकीय विधान या कानून (Administrative Law) की कार्यान्वित करने पर व्यक्ति की स्वतन्त्रता एवं सुरक्षा का हनन होता है। दूसरी बात यह है कि प्रशासकीय न्यायालय समय के अनुकूल नहीं हैं। प्रशासनिक राज्यों में उनका कोई महत्त्व नहीं है। प्रो० सास्की ने कहा है, "राष्ट्रों के विधि शासन की कल्पना जिसमें विशेषकर प्रशासकीय न्याय के लिए प्रायः न्यायालयों की सृष्टि की गई थी, समय के प्रवाह में व्यर्थ गिर गई है। राष्ट्रों के न्यायालयों की विविधता या कारण यह है कि वह व्यक्ति और राज्य को एक-दूसरे का विरोधी मानता है। उसके लिए अपने विधि शासन में अनुपलब्ध होने के लिए निष्पक्ष न्यायालयों की सृष्टि आवश्यक समझी।

यहाँ यह बात देना आवश्यक है कि प्रशासनिक राज्यों के लिए प्रशासकीय न्यायालय उत्तम या विधि का शासन। प्रशासकीय न्यायालयों पर यह धारणा लगाया जाता है कि वे मुख्य स्थानों पर निर्माण देते हैं। इसमें राज्य की पक्षिभक्ष्य दिया जाता है। बुद्ध विद्वान इन्हें व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को नष्ट करने वाला

तथा माल कीमतीयों को शक्ति प्रदान करने वाला बताने है। ये प्रशासकीय न्यायालय प्रजातन्त्र के अनुरूप मिट्ट नहीं होते। नागरिकों को राज्य में पूर्ण स्वतन्त्रता विधि के शासन में ही मिलती है। अतः विधि शासन ही श्रेष्ठतम है।

### न्यायिक उपचार के साधन

#### (Means of Judicial Remedies)

#### (1) बन्दी प्रत्यक्षीकरण आदेश (The Writ of Habeas Corpus)

बन्दी प्रत्यक्षीकरण का शाब्दिक अर्थ है 'शरीर रूप से उपस्थित करना'। यह न्यायालय के द्वारा दिया जाने वाला वह आदेश है जो किसी ऐसे व्यक्ति को दिया जाता है जिसने किसी दूसरे व्यक्ति को गैर-कानूनी रूप से नजरबन्द कर रखा है। नजरबन्द किये गये व्यक्ति की वैधानिकता को जाँच करने के लिए न्यायालय इस प्रकार के आदेश का प्रयोग कर सकता है और यह आदेश दे सकता है कि बन्दी व्यक्ति को न्यायालय के सामने प्रस्तुत किया जाए और यह जाँच की जा सके कि उसकी नजरबन्दी उचित है या अनुचित। न्यायालय इस प्रकार का कदम तभी उठाता है जब बन्दी व्यक्ति या उसका प्रतिनिधि इस प्रकार की याचना न्यायालय को करे। यहाँ 'Writ' शब्द के अर्थ को भी समझ लेना आवश्यक है। 'Writ' लटिन भाषा का शब्द है, जिसका आशय होता है 'व्यापारिक प्रहृति का एक औपचारिक पत्र (Formal Letter)। इस प्रकार 'Writ' एक औपचारिक लेख है जिसका सत्य प्रत्यक्षीकरण के लिए किसी व्यक्ति अथवा मगरुति के अधिकार-क्षेत्र का निरुद्ध करने के लिए विधि न्यायालय के सम्मुख प्रस्तुत करना। व्यक्ति स्वतन्त्रता की गारन्टी का यह सबसे महत्वपूर्ण साधन है।

#### (2) परमादेश (The Writ of Mandamus)

न्यायपालिका के द्वारा यह आदेश बहुत ही सीमित तथा विनोद परिस्थितियों में प्रसारित किया जाता है। इसे प्रयोग करना अवकाश न करना न्यायपालिका के विवेक पर निर्भर करता है। यह आदेश उन व्यक्तियों (अधिकारियों) तथा निकायों को दिया जाता है जो अपने प्रशासकीय उत्तरदायित्वों का पालन नियमानुसार नहीं करते। इस आदेश के द्वारा उन प्रशासकीय अधिकारियों तथा निकायों को उन नियमों का पालन करने के लिए कहा जाता है, जिसका पालन उन्होंने अपने कर्तव्यों को पूरा करते समय नहीं किया था। परमादेश प्रायः का अधिकार नहीं है। यदि अधिकृत न्यायालय के पास परमादेश का विकल्प होता है तो उसी का प्रयोग किया जाता है। यह परमादेश निगम (Corporation), बोर्ड (Boards), तथा व्यक्ति को दिया जाता है। यह विधि के अनुकूल कार्य करने का आदेश है। परमादेश निम्न स्थितियों में नहीं दिया जा सकता—

- (1) विधायकों (Legislators) को विधानी कर्तव्यों को पूरा करने के लिए परमादेश प्रसारण द्वारा बाध्य नहीं किया जा सकता।

- (ii) मुख्य कार्यपालिका के विरुद्ध परमादेश के प्रयोग को काम में नहीं लाया जा सकता ।
- (iii) परमादेश का प्रयोग उस स्थिति में भी नहीं किया जाता जिसमें कर्मचारी को धर्म धर्म या असम्भव कार्य करने के लिए कहा जाए ।

### (3) निषेध-आज्ञा (Injunction)

न्यायालय का यह वह आदेश है जिसके द्वारा किसी काम को करने से रोकना अथवा उसे करने से निषेध किया जाता है । जैसे कोई व्यक्ति नौकरी से हटाया जा रहा हो अथवा सरकार द्वारा किसी की सम्पत्ति (Property) छीनी जा रही हो तो उस कार्य को तब तक रोकने का यह आदेश है जब तक कि न्यायालय उस पर अपना निर्णय न दे दे । प्रभावित व्यक्ति न्यायपालिका में निषेधाज्ञा प्राप्त कर सकता है । इस प्रकार की आज्ञा दन का अधिकार उच्च तथा सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त है । भारत में इसका प्रयोग व्यापक माना में होता है । व्यक्ति अपने अधिकारों की रक्षा के लिए इस प्रकार की निषेधाज्ञा प्राप्त करते हैं ।

### (4) उत्प्रेषण आदेश (The Writ of Certiorari)

इसका शाब्दिक अर्थ है 'प्रमाणित करना' (To certify) यह उच्च न्यायालय द्वारा निम्न न्यायालय को जारी किया गया आदेश है, जिसमें वह निम्न न्यायालय को यह आदेश देता है कि वह किसी विनिष्ट मुकदमे के सम्बन्धित सभी कागजात उच्च न्यायालय को प्रस्तुत करे । इस शक्ति का प्रयोग कभी-कभी निम्न कार्यपालिका के कर्मचारियों तथा न्यायाधिकरणों (Tribunals) की कार्य-विधि की समीक्षा करने के लिए भी किया जाता है । साधारणतया यह आदेश तब दिया जाता है जब निम्न न्यायालय के द्वारा किसी बात (भ्रष्ट) के सम्बन्ध में निर्णय दे दिया जाता है और उसमें तथ्य अथवा कानून की त्रुटि रह जाती है । यदि न्यायालय चाहें तो प्राचीन की इस शक्ति को नार्मल भी कर सकता है । उत्प्रेषण आदेश का महत्व प्रशासकीय अधिकारियों के अर्द्ध-न्यायिक कार्यों (Quasi-Judicial Functions) के सम्बन्ध में काफी है । इस आदेश को जारी करने से पहले निम्न बातों का होना आवश्यक है—

- (i) प्रशासकीय न्यायाधिकरण द्वारा किया गया कार्य उसकी शक्तियों की सीमा में बाहर है ।
- (ii) अज्ञात कर्म के तहत उसे किसी उच्चतर प्रशासकीय न्यायाधिकरण अथवा न्यायालय में अपील करने का अधिकार न हो ।
- (iii) इसका कोई अन्य सामान्य उपचार (Ordinary Remedy) न हो ।

उत्प्रेषण आदेश का प्रयोग उस समय तक नहीं किया जा सकता, जब तक

कि सरकार या सरकारों कर्मचारियों के कार्य अर्द्ध-न्यायिक नहीं है ।

### (5) अधिकार वृद्धा आदेश (The Writ of Quo-Warranto) :

वृद्धा आदेश का शाब्दिक अर्थ है 'किस अधिकार के द्वारा' । यह आदेश किसी शासक या पद (Public Office) को धर्म मान्यता को अथवा किसी व्यक्ति

द्वारा किसी सार्वजनिक पद के जबरदस्ती अधिकार को रोकना है। इस आदेश के द्वारा किसी व्यक्ति के पद के ऊपर दावे के वातुनी औचित्य की जांच की जा सकती है। अमेरिका में इस अधिकार का प्रयोग अटॉर्नी-जनरल के द्वारा राज्य के नाम में किया जाता है। इंग्लैंड में इस आदेश की माँग के लिए क्राउन (Crown) की ओर से प्रार्थना अटॉर्नी-जनरल के द्वारा ही की जाती है। इसमें यह सिद्ध करने का उत्तरदायित्व, के अमुक पद पर आसीन अथवा पदच्युत अधिकारी का अधिकार है अथवा नहीं, प्रार्थी पर ही होता है।

भारत में सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) तथा उच्च न्यायालयों (High Courts) को संविधान के द्वारा यह अधिकार प्राप्त है कि वे नागरिकों के मूल अधिकारों (Fundamental Rights) की रक्षा के लिए ऐसे आदेश, निर्देश तथा लेख, जिनके अन्तर्गत बन्दी प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध, उत्प्रेषण तथा पृच्छा आदि सम्मिलित हैं, देने का अधिकार है। स्वतन्त्रता से पूर्व हमारे न्यायालयों के पास इन प्रकार के कोई अधिकार नहीं थे। केवल सीमित रूप में बन्दी प्रत्यक्षीकरण तथा परमादेश जारी करने का अधिकार था। परन्तु भारत की स्वतन्त्रता के बाद नागरिकों के अधिकारों की रक्षा का भार न्यायपालिकाओं को सौंपा गया है। अपने उत्तरदायित्व को पूरा करने के लिए वे उपर्युक्त साधनों का प्रयोग कर सकती हैं।

### परीक्षोपयोगी प्रश्न

- 1 प्रशासन पर न्यायपालिका के नियन्त्रण के महत्व की व्याख्या कीजिए।  
Describe the importance of Judicial control over public administration
- 2 न्यायिक उपचार के साधनों का वर्णन कीजिये।  
Discuss the means of Judicial remedies.
- 3 क्या नागरिक द्वारा सरकार पर मुकदमा दायर किया जा सकता है? भारत, इंग्लैंड तथा अमेरिका का उदाहरण देते हुए व्याख्या कीजिए।  
Can Government be sued by citizen? Elucidate with reference to India, England and U S A.
- 4 आधुनिक राज्यों में न्यायपालिका के महत्व को दर्शाते हुए उनके कार्यों का वर्णन कीजिये।  
Describe the importance of the Judiciary in the modern state and discuss its function.

## प्रशासकीय संगठन और उसके

## मौलिक सिद्धान्त

(ADMINISTRATIVE ORGANISATION AND ITS  
BASIC PRINCIPLES)

मोह-प्रशासन में संगठन का अत्यधिक महत्त्व है। प्रशासकीय समस्याएँ एवं असफलता प्रशासकीय संगठन पर ही साप्लागित हैं। उसे पैमाने पर जब कोई कार्य किया जाता है, चाहे वह सरकारी कार्य हो अथवा निजी, मगर पहले संगठन की व्यवस्था की जाती है। कोई भी मन्त्रा चाहते यह धार्मिक, धार्मिक, सामाजिक तथा राजनीतिक हो, सफलतापूर्वक कार्य नहीं कर सकती जब तक कि उसका संगठन सन्तुष्ट न हो। निजी भी कार्य को करने के लिए वह उस कार्य के लिए एक योजना बनाई जाती है, और योजनानुसार कार्य करने के लिए संगठन की आवश्यकता होती है। निजी भी मन्त्रा (सरकारी या गैर-सरकारी) में, चाहे उनमें कर्मचारी होने भी कार्य-बुझन क्यों न हो, उन मन्त्रा का कार्य तब तक सुचारु रूप में नहीं चल सकता जब तक कि उसकी मन्त्रा व्यवस्था सुसंगठित न हो। यह पहले ही बताया जा चुका है कि मोह-प्रशासन वह शास्त्र है जिसने द्वारा उन नदियों को प्रवाह करने का प्रयास किया जाता है जो राज्य की सर्वोच्च राजनीतिक शक्ति के द्वारा निर्धारित किए जाते हैं। ये नदियाँ मोह-प्रशासन के द्वारा तब तक प्रवाह नहीं किये जा सकते, जब तक कि उनका प्रशासकीय संगठन ठीक प्रकार का न हो।

साधुनिष्ठ युग में मोह-प्रशासन का कार्य-क्षेत्र अधिक विस्तृत एवं व्यापक हो गया है। मानव जीवन के अत्यधिक पहलु में मोह-प्रशासन का सम्बन्ध है। मोह-प्रशासन राज्य की सुरक्षा के साथ ही साथ स्वास्थ्य, शिक्षा, मनोरंजन, सेवाओं को दूर करना, प्रवास में सहायता आदि का प्रबन्ध भी करता है। वैज्ञानिक आविष्कारों ने मोह-प्रशासन के उत्तरदायित्वों में और अधिक वृद्धि की है और इस कारण धानाधान, रोज़ मेवा, टेलीफोन, तार आदि का प्रबन्ध भी करना पड़ता है। इन उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए बुझन मोह-कर्मचारियों में भी आवश्यक ज्ञान प्राप्त की आवश्यकता होती है, वह है संगठन। मगर कर्मचारियों को किस प्रकार में एक-दूसरे में और पर रखा जाए, उनमें कार्य किस प्रकार किया जाए, कार्य के उत्तरदायित्व

को निभाने के लिए कितने अधिकार दिये जाएँ आदि अच्छे संगठन की महत्वपूर्ण बातें हैं। प्रो० एल० डी० ह्याइट के शब्दों में, “सराव संगठन वह है, जिसमें विभागों का समुचित विभाजन न हुआ हो, जिसमें एक ही कार्य को एक से अधिक व्यक्ति करते हो, जहाँ स्पष्ट उत्तरदायित्व का अभाव हो, जहाँ कार्य का उचित-ताल-मेल न हो, जहाँ नियन्त्रण ढीला हो, जहाँ शक्तियों को हस्तान्तरित करने की त्रिया प्रभावपूर्ण न हो तथा जहाँ सन्तुलन का अभाव हो।”

अतः संक्षेप में हम कह सकते हैं कि संगठन का अर्थ नर्मबारी शर्तों के कार्यों तथा उत्तरदायित्वों की ऐसी व्यवस्था से है जिससे कि उन मामान्य और निश्चित उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सके, जिनके लिए वे परम्पर कार्य करने के लिए एकत्रित हुए थे। किसी भी उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए योजना-बद्ध रूप से कार्य किया जाता है। कार्यों और साधना की इस पूर्व योजना को ही संगठन कहा जाता है।

**संगठन शब्द का अर्थ और परिभाषा**

(Meaning and Definition of Organisation) :

‘संगठन’ शब्द का प्रयोग विभिन्न अर्थों में किया जाता है, जैसे—

- (i) व्यवस्थित ढाँचे का निर्माण तथा तदनुसार कार्य करना।
- (ii) योजना के अनुसार कार्य करना।
- (iii) कार्य के रूप अथवा आकार का पूर्व निश्चय करना।
- (iv) किसी वस्तु के प्रत्येक भाग को विशिष्ट महत्त्व देना।
- (v) विभिन्न व्यक्तियों के मध्य कार्यों का विभाजन करना।

स्पष्टता व सुनिश्चितता की दृष्टि से कुछ विद्वान ‘संगठन’ शब्द का अर्थ ‘प्रशासकीय ढाँचे का प्रारूप तैयार करने का कार्य’ से लेते हैं। उरविक् (Urwick) का मत है कि संगठन का अर्थ ढाँचे का ‘रूपांकन (designing) मान होना चाहिए। जिस प्रकार कार (Car) का रूपांकन, उसका निर्माण तथा स्वयं कार ये तीन भिन्न अवस्थाएँ हैं। उनका मानना है कि जिस प्रकार रूपांकन का अर्थ निर्माण नहीं है, ठीक इसी प्रकार संगठन को प्रशासकीय ढाँचे का निर्माण, अथवा स्वयं प्रशासकीय ढाँचा मानना गलत होगा। उनके अनुसार, “किसी ध्येय की पूर्ति के लिए आवश्यक कार्यों के बारे में निश्चित करने, तथा उन कार्यों को इस प्रकार के समूहों में विभाजित करने को संगठन कहा जा सकता है, जो व्यक्तियों को सौंपे जा सके।”

साधारणतया किसी कार्य को योजनाबद्ध रूप में करना ही संगठन है। संगठन शब्द को अंग्रेजी में ‘Organisation’ कहते हैं। ‘कॉन्साइज़ ऑक्सफोर्ड डिक्शनरी’ (Concise Oxford Dictionary) में संगठन शब्द का अर्थ के सम्बन्ध में लिखा है, “किसी वस्तु का आकार निश्चित करना तथा उसको कार्य करने की स्थिति में लाना” (To frame and put into working order) या “किसी वस्तु का व्यवस्थित ढाँचा बनाना” (To give orderly structure to) ही संगठन है। इस



दृष्टि से संगठन का अर्थ होता है कि किसी भी वस्तु को काम में लाने के लिए उम्मेद भागों को एकत्रित करने उसमें सामञ्जस्य स्थापित करना। जिस प्रकार किसी मशीन के विभिन्न अंगों का संगठन किया जाता है, तभी वह मशीन कुशलतापूर्वक कार्य कर सकती है, इसी प्रकार सोव-प्रशासन में भी व्यवस्थित ढाँचा बनाना होता है। इसमें सोव कार्यकारियों तथा पदाधिकारियों के कार्यों आदि का निर्धारण व्यवस्थित ढंग से किया जाता है। विभिन्न विद्वानों द्वारा संगठन शब्द की दो गई मुख्य परिभाषाएँ निम्न हैं—

लूथर गुलिक (Luther Gulick) ने संगठन शब्द की परिभाषा करते हुए लिखा है कि "संगठन मनुष्य का एक औपचारिक ढाँचा है, जिसके द्वारा किसी निश्चित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए विभागीय कार्यों को समन्वित किया जाता है और उनका समन्वय किया जाता है।" ("Organisation is the formal structure of authority through which work sub-divisions are arranged, defined and co-ordinated for defined objectives")

पिफ़िन्जर (Piffinger) ने संगठन के अर्थ पर प्रकाश डालते हुए लिखा है, "संगठन में व्यक्तियों का व्यक्तियों में तथा समूहों का समूहों से सम्बन्ध स्थापित होने है, जो कि ऐसे सम्बन्धित होने हैं जिनमें अत्यन्त श्रम-विभाजन लाया जाता है।" ("Organisation consists of the relationship of individuals to individuals and of groups to groups, which are so related as to bring about an orderly division of labour")

प्रो० व्हाइट (White) के मतानुसार, "किसी निश्चित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए कार्यों एवं उत्तरदायित्वों का विभाजन तथा कार्यकारियों की व्यवस्था को संगठन कहते हैं।" ("Organisation is the arrangement for facilitating the accomplishment of some agreed purpose through a location of functions and responsibilities.")

उरविच (Urwick) के अनुसार, "उन क्रियाओं का निर्धारण करना, जो कि किसी भी कार्य अथवा योजना के लिए आवश्यक हो और उनको ऐसे ढंग में समन्वित करना, जो कि विभिन्न व्यक्तियों की मीट जा सके।" ("Organisation is the determining of what activities are necessary to any purpose and arranging them in groups which may be assigned to individuals")

प्रो० मूनी (Mooney) के अनुसार, "व्यक्तियों का प्रत्येक समुदाय जिसका लक्ष्य सामान्य उद्देश्यों की पूर्ति करना है, संगठन कहलाता है।" ("Organisation is the form of every human association for the attainment of a common purpose")

प्रो० ग्लैड्डन (Gladden) के शब्दों में, "संगठन का सम्बन्ध किसी उद्यम में नये व्यक्तियों के पारस्परिक सम्बन्धों के उम अन्तर्गत अवस्था स्वरूप में है जिसका निर्माण इस प्रकार किया जाना चाहिये जिसमें वे उद्यम के कार्यों को पूरा कर सकें।"

विलियम शुल्ज़ (J W Schulze) के द्वारा दी गई संगठन की परिभाषा उल्लेखनीय है। उनके अनुसार, "एक संगठन उन आवश्यक मानवों का समूह, सामग्री, स्थान और अन्य आवश्यक वस्तुओं का समूह तथा प्रभावशाली ढंग में जुटाने से है, ताकि वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति हो सके।" ("An Organisation is a Combination of the necessary human beings, materials, tools, equipment, working place and assistance brought together is systematic and effective co-ordination to accomplish desired objectives")

प्रो० जॉन एम० गॉस के अनुसार, 'संगठन' कर्मचारियों की वह व्यवस्था है जिसमें प्रत्येक विभिन्न प्रकार के कार्य पर उत्तरदायित्व समपित करने हुए निश्चित योजना को सुचारु रूप में पूरा किया जाता है। ("Organisation is the arrangement of personnel for facilitating the accomplishment of some agreed purpose through allocation of functions and responsibility")

मिलवर्ड (Milward) के अनुसार, "संगठन परम्पर में सम्बन्धित पदों के शक्ति का एक तरीका है जो कि इस्तेमाल गता की शक्ति में सम्बन्धित रहते हैं।" ("Organisation structure is a pattern of inter-related posts connected by line of delegated authority")

संगठन का उद्देश्य :

संगठन का उद्देश्य किसी ध्येय अवस्था उद्देश्य की प्राप्ति के लिए होता है। कुछ व्यक्ति ऐसा अनुभव करते हैं कि किसी विशिष्ट कार्य की निष्पत्ति के लिए एक नये संगठन का निर्माण करना चाहिए। वेग भारत के विभाजन के कारण उत्पन्न हुई समस्याओं को समझने का हल करने के लिए केन्द्र तथा राज्यों में पुनर्वाग्य संभालने की स्थापना की गई। इसी प्रकार ब्रिटिश सामन काल में भारतीयों के हितों की रक्षा उनकी भावों की सत्य ब्रिटिश सरकार का ध्यान आकृष्ट करने के लिए एक संगठन की आवश्यकता महसूस की गई और A O Hume ने भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस की नींव रखी। प्रत्येक नई आवश्यकता की पूर्ति के लिये नये संगठन की स्थापना नहीं की जाती। बल्कि यह देखा जाता है कि क्या नये कार्यों को किसी विभाग या संगठन को सौंपा जा सकता है। नये संगठन की स्थापना तब की जाती है जबकि नया उद्देश्य या कार्य इतना बड़ा तथा महत्वपूर्ण है कि किसी विभाग के द्वारा उसके उत्तरदायित्वों के भार को वहन नहीं किया जा सकता, अवस्था कार्य

का प्रकार भिन्न है, तो नये नये संगठन की रचना की जाती है। लेकिन नये संगठन का उदय तथा पुराने संगठन के नोप की प्रक्रिया जानू रहती है। कई बार किसी पस्थायी, परन्तु महत्वपूर्ण कार्य अथवा उद्देश्य की पूर्ति के लिये संगठन बनाये जाते हैं, परन्तु जैसे ही उद्देश्य या कार्य पूरा हो जाता है, संगठन भी समाप्त कर दिया जाता है जैसे पुनर्वासि विभाग, जो नगरवासी समस्या के हल होने के साथ समाप्त कर दिया गया।

संगठन के विषय में विभिन्न धारणाएँ

(Various Approaches about Organisation) —

संगठन के सम्बन्ध में विभिन्न विद्वानों ने विभिन्न दृष्टिकोणों का प्रतिपादन किया है। ये दृष्टिकोण निम्न हैं —

(1) संगठन सामाजिक यांत्रिक धारणा

कई विद्वान ऐसे हैं जो संगठन को यंत्र के रूप में मानते हैं। इन विद्वानों में प्रो० उरविच (Urwick) का नाम मुख्य रूप से उल्लेखनीय है। उरविच के मतानुसार संगठन का स्वरूप यांत्रिक है। इसी कारण उनके दृष्टिकोण को यांत्रिक पथका इन्जिनियरिंग दृष्टिकोण (Mechanistic or the Engineering approach) भी कहा जाता है। उरविच का कहना है कि संगठन एक मोटर-कार के समान है। जिस प्रकार मोटर-कार को बनाने में विभिन्न प्रकार की प्रक्रियाओं का प्रयोग होता है तथा उसके विभिन्न प्रकार के समूह तैयार किये जाते हैं, उसी प्रकार संगठन के बनाने में विभिन्न प्रकार के नियम तथा प्रक्रिया काम में लाई जाती हैं। सोव-प्रशासन में भी विभिन्न व्यक्तियों को विभिन्न कार्य सौंपे जाते हैं तथा उनके कार्यों को नियम द्वारा समायोजित कर दिया जाता है। यांत्रिक दृष्टिकोण को अमेरिका में व्यापक समर्थन प्राप्त है। यह दृष्टिकोण इस बात में किन्दाग करता है कि प्रशासन एक उसके संगठन में उनकी रूप-रेखा अचिन्त महत्वपूर्ण है। इसमें पुराने संगठन की रूप-रेखा तैयार कर उसके अनुसृत नमूनेवागियों की प्राप्ति किया जाता है। इस दृष्टिकोण में मनुष्य का संगठन में बड़ी स्थान है जो मशीन में उसके विभिन्न पुर्जों का। मशीन की योजना तैयार हो जाने पर पुर्जों को उसके अनुसार समायोजित अथवा फिट किया जा सकता है।

प्रो० उरविच के इस विचार की बहुत आलोचना की गई। आलोचना का मुख्य कारण यह है कि हमारे मानवीय तत्त्व के महत्व की उपेक्षा की गई है। जब मानवीय मामलों की उपेक्षा नहीं होती तो संगठन कैसे कार्य कर सकता है। किसी भी संगठन का मूल्य कार्य-प्रभाव मनुष्यों पर ही निर्भर करता है, केवल संगठन के नमूने पर नहीं। मनुष्य का मशीन के पुर्जे के समान समझना नितान्त गलत मानना है। व्यक्ति एक जीवित प्राणी है जबकि मशीन का पुर्जा एक निर्जीव पदार्थ है। मनुष्यों को हम पुर्जे के समान काम नहीं करा सकते। मशीन के पुर्जों को हमें फिट किया जाता है, उसको खड़ा जा सकता है, फिर त्रुटि पर उसे फिट किया जा सकता है, उसे

पिघलाया जा सकता है उसे तोड़ा जा सकता है, उसे फेंका जा सकता है तथा उसके स्थान पर नया पुर्वा लगाया जा सकता है। परन्तु प्रशामन में एक प्रशामक अपने कर्मचारियों को, जो प्रशामकीय मशीन के पुर्वा बने जाते हैं, इस प्रकार नहीं टाल सकता। उन्हे काम देने के लिए स्वभाव इच्छाओं, भावनाओं आदि का ध्यान रखना पड़ता है। जो प्रशामक इन तत्त्वा का ध्यान नहीं रखता, वह प्रशामन में कभी सफल नहीं हो सकता। अतः मगठन में नये व्यक्तियों के साथ मशीन के पुर्वा का सा व्यवहार नहीं किया जा सकता। मगठन का यह मानव-बिहीन दृष्टिकोण इस तथ्य को उपेक्षा करता है कि मनुष्य, जो मगठन की इच्छाओं होता है ऐसे पूर्ण निर्धारित उद्देश्य तथा स्तर के अनुस्यू कार्य करने है जिनमें कि उसकी भावनात्मक इच्छाएँ (Subjective desires) तथा आकांक्षाएँ मगठन के उद्देश्य की प्राप्ति में हस्तक्षेप न करें। हेनरी फॉयल ने मगठन में मानवीय तत्त्व के महत्त्व को स्पष्ट करन शुरू किया है, "यदि हम मानवीय तत्त्व को हटा दें तो मगठन को बनाना बहुत ही सरल हो जायेगा और यदि वर्तमान व्यवहार की जानकारी हो और आवश्यक पूर्वा हो तो कोई भी इसे कर सकता है। परन्तु केवल उन लोगों को क्यों म शांति कर और उन्हे काम दे कर ही हम प्रभावशाली मगठन नहीं बना पावेगे। हमें इसकी भी जानकारी होनी चाहिए कि प्रत्येक परिस्थिति या मामले की आवश्यकता के अनुसार मगठन को कैसे ठीक बनाया जा सकता है और प्रत्येक आवश्यक व्यक्ति को, ठीक उस स्थान पर कैसे रखा जा सकता है, जहाँ वह सर्वाधिक उपयुक्त मिड हो सके ...।"

## (2) मगठन के सम्बन्ध में मानवीय दृष्टिकोण

मगठन के सम्बन्ध में हमारा दृष्टिकोण है कि 'मगठन का निर्माण मानवीय मामलों के अनुसार किया जाए अथवा मानवीय मामलों का प्रायोगिक इस प्रकार किया जाए कि वह मगठन के अनुस्यू हो सके।' इस सम्बन्ध में यह प्रश्न उठता है कि 'क्या मगठन का ठीक मानवीय योग्यताओं को ध्यान में रखन शुरू बनाना चाहिए अथवा मानव योग्यताओं का बिना ध्यान किये हुए ही मगठन का निर्माण करना चाहिए' इस प्रश्न पर विद्वान एकमत नहीं हैं। कुछ विद्वान इस बात का समर्थन करने हैं कि मगठन के प्रादर्श ढाँचे का निर्माण करने फिर उसमें व्यक्तियों को उनकी योग्यताओं के अनुस्यू समायोजित किया जाए। दूसरी ओर कुछ विद्वानों की यह धारणा है कि हमें मगठनात्मक ढाँचे का समायोजन व्यक्तियों की योग्यताओं के अनुस्यू करना चाहिए। उर्विक दस विचार के समर्थक हैं कि प्रादर्श विद्वानों के प्राधार पर मगठनात्मक ढाँचे का निर्माण कर निरा जाना चाहिए, पहले 'प्रावृत्ति' अथवा मगठन रचनापूर्ण किया जाए और फिर प्रत्येक व्यक्ति को उनकी योग्यता के अनुस्यू मगठनात्मक ढाँचे में उपयुक्त स्थान पर बैठा दिया जाए। किन्तु उर्विक अपने मत में उदात्त हैं। उनके अनुसार, आवश्यकता उत्पन्न होने पर मगठन में भी व्यक्ति की आवश्यकताओं का ध्यान रखने हुए परिचर्जन करने के लिए तैयार रहना चाहिए। किन्तु यदि पहले उनमें व्यक्तियों का चुनाव कर निरा हो तो बाद में

मगठनात्मक ढाँचे का निर्माण करते समय, वह उन सभी व्यक्तियों को बही-न-बही ममायोजित करने का प्रयत्न करेगा और ऐसा करने से जिस मगठन का निर्माण होगा, उसकी उसका एक जोड़ लगे हुए पाजामे से दी जाती है। उरधिक ऐसे मगठन को "निंदनी, अप्रत्ययी तथा प्रकुशन" (Cruel, wasteful and inefficient) कहा है। वास्तविकता यह है कि मगठन की रूपरेखा तैयार करने समय मानवीय तत्व का भी हमें ध्यान रखना चाहिए।

(3) औपचारिक बनाम अनौपचारिक मगठन सम्बन्धी दृष्टिकोण .

औपचारिक मगठन (Formal Organisation) यह मगठन है जिसमें पहले से ही निश्चित सिद्धान्तों एवं उपलब्ध मानव तत्व के आधार पर योजना तैयार कर ली जाती है तथा प्राधिकारियों, प्रशासकों तथा अधीनस्थ कर्मचारियों के सम्बन्धों का विवरण निम्न आचार-संहिताओं, चाटों तथा रेकामिनों में कर दिया जाता है, जिनमें परिवर्तन सुविधा से नहीं होते। इसके विपरीत अनौपचारिक मगठन (Informal Organisation) प्रशासन का वह दृष्टिकोण है, जो मगठन में सम्बन्धित है, पदाधिकारियों के वास्तविक आचरण पर प्रत्यक्षित है। कभी-कभी दो अधिकारियों (एक उच्च तथा दूसरा निम्न) के बीच औपचारिक दृष्टि से भेद ही निम्न ओर उच्च का भेद हो, परन्तु यदि निम्न अधिकारी का व्यक्तित्व बहुत प्रभावशाली हो या उच्च सहाधारी व्यक्तियों के साथ घनिष्ठ और मित्रवत् सम्बन्ध हो तो उच्च ओर निम्न का औपचारिक भेद समाप्त हो जाता है। इसके विपरीत अनौपचारिक स्थिति व कारण मगठन के औपचारिक ढाँचे का समुच्च (Complex) अध्ययन हो जाता है। इस प्रकार अनौपचारिक मगठन का दृष्टिकोण मगठन पर व्यक्तियों के प्रभाव को उजागर करता है। कभी-कभी असाधारण रूप में उपयोगी समझे जाने वाले व्यक्ति का स्थान देने के लिए मगठन में हेर-फेर (संगोपन या व्यापक) किया जाता है। ऐसे व्यक्तियों के लिए या तो नये पदों का सृजन किया जाता है या फिर नये विभागों का।

प्रशासकीय मगठन के मौलिक सिद्धान्त

(Basic Principles of Administrative Organisation) :

प्रशासकीय मगठन के शाब्दिक अर्थ, उसकी परिभाषा तथा उसमें सम्बन्ध में विभिन्न दृष्टिकोणों के अध्ययन के पश्चात् हमारे मौलिक सिद्धान्तों का अध्ययन करना आवश्यक है। प्रशासकीय मगठन के मौलिक सिद्धान्त क्या हो—जिन पर मगठन का आन्तरिक ढाँचा अवस्थित होता है। इस सम्बन्ध में विद्वानों में महारा मतभेद है। विभिन्न मगठनों के विभिन्न मौलिक सिद्धान्त हैं। अतः उनमें एकता का पाया जाना प्रायः असम्भव है। यह स्पष्ट बात है कि सोक-प्रशासन के सिद्धान्त कोई भौतिक विज्ञान के नियम नहीं हैं जो हर समय और हर स्थान पर सचेत गिड़ हो। भिन्न-भिन्न देशों में प्रशासकीय मगठन के निरन्तर-विभिन्न सिद्धान्त पाये जाते हैं, जिन पर उन देशों के भूगोल, इतिहास तथा सामाजिक के स्वरूप का प्रभाव पड़ता है।

किन्तु कुछ सिद्धान्त ऐसे भी हैं जो सभी प्रजातान्त्रिक देशों में पाये जाते हैं। यही हम कुछ प्रमुख सिद्धान्तों का वर्णन करेंगे जिन पर विज्ञान लोग एकमत हैं और उनमें इनके सम्बन्ध में कोई मतभेद नहीं है—

### (1) पद-सोपान या पद-श्रेणी का सिद्धान्त (Principle of Hierarchy or Scalar System)

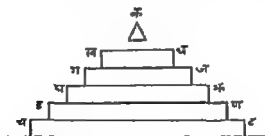
पद-सोपान अंग्रेजी शब्द 'Hierarchy' का हिन्दी रूपान्तर है। यह शब्द 'धर्म-पुरोहितों के संगठन' के अर्थ में बोला जाता है। उनमें इस संगठन में पद तथा श्रेणी ही आधार होती है। एक संगठन के नीचे से ऊपर तक पदों की सीढ़ियाँ बनी रहती हैं। इस पद-श्रेणी जीने को ही पद-सोपान कहा जाता है। अंग्रेजी भाषा में इसे 'स्केलर प्रोसेस' (Scalar Process) भी कहा जाता है जिसका हिन्दी रूपान्तर क्रमिक पद्धति है। प्रशासन में पद-सोपान का तात्पर्य यह है कि प्रशासकीय इकाइयों श्रेणी-बद्ध रहती हैं। उच्च अधिकारी को नियमानुसार आज्ञा व आदेश प्रदान करने का अधिकार रहता है और निम्न अधिकारी को उनका पालन करना होता है। एक उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ अधिकारी को आज्ञा देता है और फिर वह अधिकारी अपने नीचे वाले को। यह क्रम चलता रहता है। नीचे से ऊपर तक सभी पदों पर कार्य करने वाले अधिकारियों एवं अधीनस्थों का पारस्परिक सम्बन्ध विभाग की आचार-महिता (Code of Conduct) में दिया होता है। समस्त कर्मचारियों की श्रुतना मजबूत तथा दृढ़ होती है। संगठन की सफलता इस श्रुतना की दृढ़ता पर ही आधारित होती है। किसी उच्च स्थान पर पहुँचने के लिए जैसे सीढ़ी या जीने की प्रत्येक सीढ़ी को पार करना होता है और यदि छुलासा लगा कर एक साथ दो-तीन सीढ़ियाँ उतरने का प्रयत्न करें तो उनमें त्रुटि तो बिगड़ना ही है साथ ही गिरने का भी भय रहता है। उभी प्रकार सर्वोच्च अधिकारी की स्वीकृति लेने के लिए प्रार्थना-पत्र को नीचे से ऊपर तक विभिन्न पदाधिकारियों व द्वारा पहुँचना पड़ता है और फिर सर्वोच्च अधिकारी का आदेश इसी तरह सीढ़ी-दर-सीढ़ी (Step by Step) उतरता हुआ निम्नतम पदाधिकारी के पास पहुँचना है। प्रत्येक सीढ़ी जब तक मजबूत नहीं होगी, तब तक जीना रुक नहीं होगा। इसी प्रकार जब तक संगठन में यह क्रिया लागू नहीं होगी, संगठन मजबूत नहीं होगा।

पद-सोपान का अर्थ बताते हुए एर्ल लेथम (Earl Latham) ने लिखा है, "ताइररकी उच्च और निम्न लोगों का उतरता हुआ मापदण्ड है जिसमें प्रधान सबसे ऊपर होता है जहाँ से वह अपने निम्न पदाधिकारियों के हृदय को देखता है तथा अनेक कार्यों को अपने निदेशन के अनुसार चलाता रहता है।" संगठन में इसका अर्थ है-कर्तव्यों को श्रेणीबद्ध करना (Grading of duties), किन्तु विभिन्न कार्यों के अनुसार नहीं ... अपितु सत्ता तथा उससे अनुरूप उतरदायित्व की मात्रा के अनुसार। प्रशासन में इसकी आवश्यकता इसलिए है कि पद-सोपान में सत्ता तथा उतरदायित्व के अनेक स्तर होने हैं। पद-सोपान में प्रत्येक कर्मचारी का यह कर्तव्य

होता है कि वह अपने उच्च अधिकारी द्वारा दिये गये आज्ञाओं तथा निर्देशों का पालन करे। इस प्रकार पद-सोपान आदेशों का एक प्रवाह बन जाता है।

प्रशासकीय संगठन में सबसे ऊपर कार्यपालिका होती है। उसके अधीन विभिन्न प्रशासकीय विभागों में व्यवस्था कार्य करने हैं। इन व्यवस्थाओं के अधीन अनेक अधिकारी कार्य कर रहे हैं और उनके अधीन विभिन्न कार्यकारी कार्य कर रहे हैं। सबसे नीचे का कार्यकारी उचित माध्यम द्वारा (Through proper Channel) उपर वाले अधिकारियों की आज्ञा का क्रियान्वित करने है। पद-सोपान की तुलना एक पिरामिड या काग-स्यू (Pyramid) में की जाती है। इसमें निम्न पर प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी होता है तथा तथा तमिक रूप में आगे की ओर बढ़ती है। इस प्रक्रिया में अन्तर्गत प्रत्येक कार्यकारी विभिन्न स्तरों में होकर प्रमुख अथवा सर्वोच्च अधिकारी तक पहुँचती है। पद-सोपान की धारणा 'आदेश की एकता' (Unity of Command) है। इस के निम्न पर एक बिन्दु (Point) अर्थात् मुख्य निपादक होता है जहाँ पर सत्ता के मूल तथा उत्तरदायित्व केन्द्रित होना है।

पद-सोपान के सिद्धान्त की निम्न रेखा-चित्र की सहायता में और अधिक स्पष्टता में समझा जा सकता है—



चित्र के अनुसार क के अधीन न कार्य करता है और ग के अधीन न। ग तथा ग के अधीन है। यदि क के द्वारा ग की कोई आज्ञा दी जाती है तो वह आज्ञा ग के माध्यम से आती पाठिए और यदि ग को कोई बात क हो सकती है तो उसे वह ग के माध्यम से कहनी होगी। इसी प्रकार घ, ग के अधीन है परन्तु घ तथा ग के भी अधीन है। इस प्रकार यह श्रृंखला या ज़रूर के महत्व, इस व्यवस्था में सत्ता का मूल तमिक रूप में ऊपर तथा नीचे की ओर जाता है। च विभिन्न कार्य के लिए भी क के पास नहीं पहुँच सकता। उसे घ, घ, ग तथा ग के माध्यम से बतलें पहुँचना होगा। इसी प्रकार यदि क को घ को कोई आदेश देना है तो उसे ग, ग, घ तथा घ के माध्यम से देना। प्रत्येक आज्ञा अथवा तम-व्यवस्था उचित मार्ग द्वारा दिया जाना चाहिए, अर्थात् तत्काल उच्च अधिकारियों द्वारा निम्न अधिकारी तक तम में जाना चाहिए। एक निमित्त (Clock) उच्च निमित्त के अधीन है, यह उच्च निमित्त प्रधान निमित्त (Head Clerk) के अधीन है, यह प्रधान निमित्त एक

कार्यालय अधीक्षक (Office Superintendent) के अधीन है तथा कार्यालय अधीक्षक अनुभाग अधिकारी (Section Officer) के अधीन है, आदि-आदि । यदि निम्न लिपिक को कोई बात अनुभाग अधिकारी को कहनी है तो वह उच्च लिपिक के माध्यम से प्रधान लिपिक तथा उसके माध्यम से कार्यालय अधीक्षक तथा उसके द्वारा अनुभाग अधिकारी तक जाना होगा । इसी प्रकार यदि अनुभाग अधिकारी निम्न लिपिक को कोई आदेश देना चाहता है तो वह आदेश कार्यालय अधीक्षक के माफ़त प्रधान लिपिक तक पहुँचेगा और तब उस माध्यम से प्रधान लिपिक तथा उसके द्वारा उच्च लिपिक तथा उसके माध्यम से लिपिक तक ।

पद-सोपान या तमिक पद्धति के सिद्धान्त को हम त्रिकोण द्वारा भी स्पष्ट कर सकते हैं—



उपर्युक्त चित्र के अन्तर्गत प को यदि य को आदेश देना है तो उसे ब, स, द, त आदि माध्यमों से से गुजरना होगा । इसी तरह यदि य को अ से कुछ कहना है तो न, द, स, ब के माध्यम से ही कह सकता है ।

पद-सोपान के सिद्धान्त की विशेषताएँ :

( 1 ) नेतृत्व (Leadership).—पद-सोपान में उच्च कर्मचारी और नीचे के सभी कर्मचारियों में नेतृत्व की श्रेणी बँटी हुई होती है । कुछ विद्वान् इसे 'सत्ता' के नाम से भी पुकारते हैं । इसका अर्थ यह है कि संगठन की समस्त शक्ति अलग-अलग सीढ़ियों में बँटी होती है । शक्ति या सत्ता का मूल स्रोत संगठन का मुख्य या उच्च अधिकारी होता है । यह उच्चाधिकारी समस्त कर्मचारियों के कार्यों का समन्वय करता है । इस सिद्धान्त का आधार सत्ता या नेतृत्व है । नेतृत्व का प्रश्न प्रशासनिक संगठन व्यवस्था में अत्यन्त महत्वपूर्ण है । सफल नेतृत्व पर ही प्रशासकीय सफलता निर्भर होती है । नेतृत्व एक ऐसा प्रभाव है जो एक संगठन के समस्त सदस्यों को स्वतः ही समुक्त व सहयोगी रूप से निश्चित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रयास करने की प्रेरणा देता है । नेतृत्व की सफलता के लिए प्रशासकीय नेता में कुछ विशेष गुण होने चाहिए जैसे, जागरूकता, जन-हित का ध्यान, राजनीतिक चिन्तक, सदस्यों एवं उद्देश्यों का पूर्ण ज्ञान, निर्णय लेने की क्षमता तथा उनके नियन्त्रण में सक्षम होना



चाहिए। इनके प्रतिरिक्त ईमानदारी, निष्ठा, सेवा-भाव, उत्साह, स्वास्थ्य आदि गुण होने अनिवार्य हैं। (नेतृत्व की विस्तार से व्याख्या आगे की जायेगी)।

(ii) सत्ता का प्रत्यायोजन (Delegation of Authority) — यह सोपान के सिद्धान्त का सार सत्ता के प्रत्यायोजन में निहित है। यह हमान्तरण प्रशासन को चलाने के लिए आवश्यक है। बिना भी कार्य को सम्पन्न करने में सभी कर्मचारियों की शक्ति को एक निश्चित उद्देश्य की ओर ले जाना पड़ता है। विभागाध्यक्ष अपने-आप विभाग के समस्त कार्यों को सम्पादित नहीं कर सकता। अतः यह अपनी सत्ता या शक्ति को विभिन्न कर्मचारियों में अपने उत्तरदायित्वों के समुचित हमान्तरण कर देता है। इसी हमान्तरण के द्वारा कर्मचारी अपने उत्तरदायित्वों को ठीक प्रकार से निभाने की चेष्टा करते हैं। इस सिद्धान्त का विस्तार से विवेचन आगे के पृष्ठों में किया जा रहा है।

(iii) कार्यात्मक परिभाषा (Functional Definition) —

कार्यात्मक परिभाषा का तात्पर्य है कार्यों की स्पष्ट व्याख्या करना। इसमें सर्वोच्च अधिकारी अधीनस्थ कर्मचारियों को कुछ विशिष्ट अधिकार सौंप देता है, साथ ही वर्तक भी। इसमें अधिकारों व कार्यों की सीमा निश्चित कर दी जाती है। इनमें कर्मचारियों को अपने-अपने कार्य क्षेत्रों के विषय में घम उत्पन्न नहीं होता। साथ ही वे अपने उत्तरदायित्वों को निपुणता से निभा सकेंगे।

यह सोपान सिद्धान्त के मूल (Moral of Hierarchical Systems) —

(i) यह संगमन सूत्र का कार्य करता है (It works as a thread of Coordination) — इस सिद्धान्त के महत्त्व को याने हुए मूने (Mooney) ने निगा है कि यह एक विषय-ध्यायी सिद्धान्त है। इसका अर्थ यह है कि एक संगठन में जो विभिन्न इकाइयाँ होती हैं, उनमें सम्बन्ध स्थापन करने वाली बन्धी का सिद्धान्त है। इस सिद्धान्त में समन्वय तथा पृथक्करण दोनों का सम्बन्ध पाया जाता है। डॉ॰ एम॰पी॰ शर्मा (M.P. Sharma) के अनुसार, “यह वह धागा है जिससे द्वारा विभिन्न भागों को एक साथ पिरो दिया जाता है।” (“It is a thread by which separate parts are sewn together.”) यह सोपान के द्वारा समन्वय तथा पृथक्करण दोनों ही पैदा किये जा सकते हैं। यह सम्पूर्ण संगठन की सामान्य आवश्यकता है। प्रशासन में इसकी बड़ी उपयोगिता है जो भीमन्त प्रथम मूने के भवन-निर्माण में है। यह सोपान की विधि प्रशासनिक इकाइयों में समन्वय सूत्र का कार्य करती है।

(ii) इसमें प्रशासन में कार्य-कुशलता उत्पन्न होती है (It cultivate efficiency in administration) — यह सोपान सत्ता तथा उत्तरदायित्व के प्रत्यायोजन परवा मोर्ने के सिद्धान्त पर आधारित है। अतः इस सिद्धान्त में निर्भुव करने वाले अपने-अपने की स्थापना कर सी जाती है। बिना एत व्यक्ति या केन्द्र पर कार्य का

अधिक जम्घट अथवा वेन्द्रीयकरण नहीं होता। इसमें विभाग का अध्यक्ष स्वयं ही प्रत्येक निर्णय करने की अनिवार्यता में मुक्त हो जाता है। इस प्रकार प्रत्याधिकरण के द्वारा संगठन में निपुणता आती है और प्रत्येक कर्मचारी अपने उत्तरदायित्व को समझने लग जाता है।

(iii) उत्तरदायित्व का स्पष्टीकरण (Responsibilities are laid distinct).—इस पद्धति में उत्तरदायित्व की सापक्षता पाई जाती है, जो प्रशासकीय कार्य-कुशलता के लिए अत्यन्त आवश्यक है। इस प्रणाली में विन्वुल स्पष्ट हो जाता है कि कौन किसके अधीन है। उत्तरदायित्व की स्थापना करने में इसी कारण कभी कोई भ्रांति रहने की सम्भावना नहीं रहती।

(iv) आदेश की एकता (Unity of command).—प्रमिक व्यवस्था में आदेश की एकता का सिद्धान्त पूर्ण रूप में लागू होता है। इस सिद्धान्त के अनुसार एक व्यक्ति केवल एक ही व्यक्ति के अधीन रह कर कार्य करता है। इसमें एक व्यक्ति का केवल एक ही तत्काल उच्च अधिकारी होगा, उसी के अधीन रह कर वह व्यक्ति अपना और जो लोग उस अधीनस्थ विभाग में कार्य करते हैं, अपने उत्तरदायित्व को निभायेंगे। उसी की आभाओं का पालन होगा।

(v) उचित मार्ग द्वारा प्रत्यावेदन (Through Proper Channel) —पद-सोपान के सिद्धान्त में प्रत्येक पदाधिकारी के नीचे पदों की सीढ़ी होती है। प्रत्येक कर्मचारी अपने में निरुक्त के उच्च अधिकारी से आदेश तथा निर्देश लेता है तथा अपनी प्रभुविधा के नियारणार्थ निवेदन करता है। यदि कर्मचारी को उच्च अधिकारी के पास पहुँचना है तो अपने से ऊपर के अधिकारी के माध्यम से इसी प्रकार के उच्चाधिकारी को कर्मचारी को कोई आदेश अथवा निर्देश देना है तो वह आदेश भी मध्य में आने वाले अधिकारियों के माध्यम से उसके पास पहुँचेगा। इसका सबसे बड़ा लाभ यह है कि विभाग के प्रत्येक कर्मचारी को पता रहता है कि उसमें क्या कार्य होने वाला है।

(vi) पत्र-व्यवहार की सुगमता (Easiness in Correspondence).—पद-सोपान के सिद्धान्त में निर्देश तथा आदेश जो ऊपर से चलते हैं वह सुगमतापूर्वक नीचे के स्तर तक पहुँच जाते हैं। विभाग के प्रत्येक कर्मचारी को उसका पूरा ज्ञान हो जाता है, यदि नीचे के स्तर का व्यक्ति कोई प्रार्थना या सुझाव उच्च अधिकारी की देना चाहता है, तो 'उचित मार्ग द्वारा' उसे दे सकता है।

### पद-सोपान के दोष

#### (Demerits of Hierarchy)

पद-सोपान का सिद्धान्त दोषमुक्त नहीं है। इसमें कई दोष पाये जाते हैं। अनेक आलोचकों ने इससे अप्रतिबिम्बित दोष बताये हैं—

(I) लाल-फीताशाही (Red Tapsism) —इद-सोपान के सिद्धान्त में एक बड़ा दोष यह है कि इसके अन्तर्गत लाल-फीताशाही बनपती है। इसमें प्रत्येक कार्य को निश्चित प्रम का अनुगमन करना पड़ता है। एक आदेश को सर्वोच्च अधिकारी में निम्नतर अधिकारी तक पहुँचने में महीनों तथा वर्षों लग जाते हैं। इसी प्रकार में किसी प्राथमिक-पत्र को नीचे के स्तर में ऊपर के स्तर तक पहुँचने में सम्बन्ध समय लगता है। कभी-कभी तो इतनी देरी हो जाती है कि कार्य की उपयोगिता ही समाप्त हो जाती है। इस देरी का कारण लाल-फीताशाही होता है। इसमें प्रत्येक स्तर का अधिकारी पत्रों को अपने पास अनावश्यक रूप से रोक रखा है। इस देरी के कारण मगठन में दुर्गति पैदा हो जाती है।

(II) पद-सोपान के सिद्धान्त का उल्लंघन (Disobedience of the Principle of Hierarchy):— इस सिद्धान्त में श्रेणीबद्ध सिद्धान्त का उल्लंघन होता है। किसी मध्यम अधिकारी को छोड़कर कार्य करवा लिया जाता है। इसमें अनियमितता तथा असन्तोष उत्पन्न होता है। जिस अधिकारी के पास आदेश नहीं आता, वह इस बारे में यह सोचता है कि मेरे अधिकारी को टुकराया गया है।

(III) कार्य बिगड़ने की सम्भावना (Possibility of Spoiling the Work):—इस सिद्धान्त का तीसरा दोष यह है कि जब प्र.म में सीधा सम्पर्क स्थापित करने से व. को उस विशेष कार्य के सम्बन्ध में अवगत कराया जाता आवश्यक है। कई बार अवगत कराने में अनियमितता हुई तो फिर घाते के कार्य बिगड़ने की सम्भावना रहती है। कारण कि व. असन्तुष्ट हो जाता है। घाते बट अपने अधिकारी के लिए आग्रह रहेगा और कोई इस तरह नहीं होने देगा।

इस सिद्धान्त के अध्ययन में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि इसमें कुछ अहित है और दोष कम। इन दोषों की प्रामाणी में दूर भी लिया जा सकता है। निम्न को दूर करने के लिए कार्यक्षम मशीन में एक मार्ग बनाया है, जिस पर कम कर व्यावहारिक बटिनाई को दूर किया जा सकता है। उसके अनुसार, “सत्ता के दो गढ़ों के बीच एक पुल बना देना होगा ताकि निम्न अधिकारी अपने प्रामाणिक-मामने के इसी प्रकार के विभागीय अधिकारियों में सीधा सम्पर्क स्थापित कर सकें।” फॉयल द्वारा बताये गये मार्ग को अन्तर्गत में कुछ बटिनाइयाँ उत्पन्न हो सकती हैं। उसको दूर करने के लिए उरविह मशीन का सुभाव महत्वपूर्ण है। उनके अनुसार, “प्रत्येक मगठन में औपचारिक प्रमुख शृंगला और उसी प्रकार होनी चाहिए, जिस प्रकार प्रत्येक घर में जन कीर्तिकाओं के लिए नानी की व्यवस्था होती है, परन्तु औपचारिक शृंगला को पत्र व्यवहार के एक मात्र माध्यम के रूप में अन्य रूप में प्रयोग करना उसी प्रकार अनावश्यक है, जिस प्रकार व्यक्ति के लिए नानी की नानियों में समय

बिताता। "प्रो० एल० डी० ह्वाइट (L.D. White) का कथन है, "हाइरारकी में संगठन के प्रत्येक पद को, जिसे स्पष्ट अथवा गृह्यक पदवी दी जाती है, उपयुक्त स्थान प्राप्त होता है, जिसमें पदाधिकारी अपने अधीन कर्मचारियों को आज्ञा प्रदान करने की सत्ता रखता है, तथा अपने से ऊपर के अधिकारियों की आज्ञाओं को ग्रहण करना उनका उत्तरदायित्व होता है।"

## (2) आदेश की एकता का सिद्धान्त (Principle of Unity of Command)

संगठन की सुरुद्धता के लिए प्रत्येक कर्मचारी को यह ज्ञात होना आवश्यक है कि वह किस अधिकारी से आदेश लेगा। इसका अर्थ यह नहीं कि वह अपने एकदम ऊपर वाले अधिकारी (Immediate Officer) के प्रतिगुप्त अन्य उच्च अधिकारियों की बात नहीं माने। आदेश की एकता का अर्थ है कि अधीनस्थ कर्मचारी अपने निश्चित के उच्च अधिकारी की आज्ञाओं का पालन समान रूप में करे। अन्य उच्चतर अधिकारियों की आज्ञा का पालन करने के लिए उसे बाध्य न किया जाय। इसी बात को कॉमल महोदय (Foyal) ने इस प्रकार कहा है, "किसी कर्मचारी को केवल एक बरिष्ठ अधिकारी के द्वारा आदेश दिया जाना चाहिए। "फिरनर तथा प्रिन्स ने आदेश की एकता का महत्त्व बताते हुए लिखा है, "नियन्त्रण की एकता की अवधारणा का अर्थ यह है कि किसी संगठन के प्रत्येक सदस्य को एक और केवल एक नेता को जवाब देना चाहिए।" कॉमल महोदय इस सिद्धान्त के प्रबल समर्थक हैं। उनके अनुसार "यदि इस नियम का उल्लंघन होता है जो सत्ता बँभजोर हो जाती है, अनुशासन घटने में पड़ जाता है, व्यवस्था भ्रम हो जाती है और स्थायित्व मकट में पड़ जाता है" जैसे ही एक ही व्यक्ति या विभाग के ऊपर दो अधिकारी सत्ता का उपभोग करते हैं, गड़बड़ी पैदा होने लगती है, और यदि ऐसी ही स्थिति चलती रही तो अव्यवस्था बढ़ जाती है और उसके दुष्परिणाम दृष्टिगत होने हैं। या तो दोहरे नियन्त्रण के परिणामस्वरूप दो में से एक अधिकारी का लोप या भ्रम हो जाता है और संगठन फिर में स्वस्थ हो जाता है, और या फिर संगठन विनाश की ओर जाने लगता है। सभी भी कोई संगठन दोहरे नियन्त्रण के अनुभूत नहीं बँठ सकता।" यदि एक कर्मचारी के ऊपर दो समान अधिकारी हैं, तो दोनों की एक साथ आज्ञाएँ मानना उनके लिए कठिन हो जायेगा। यदि दोनों अधिकारियों के आग्रह में मनमुटाव हुए तो अधीनस्थ कर्मचारी की हानन सराब हो जायेगी, क्योंकि वह दोनों को एक साथ प्रसन्न नहीं रख सकेगा। इसका परिणाम प्रशासन के कार्य में भी बाधाएँ उत्पन्न कर देगा। इस कठिनाई को दूर करने के लिए ही आदेश की एकता का सिद्धान्त अपनाया गया है जिसमें कि एक कर्मचारी अपने निश्चित के अधिकारी की आज्ञाओं का पालन करे।

व्यावहारिक दृष्टि में यदि आदेश की एकता के सिद्धान्त का ध्यान दिया जाए तो हम देखेंगे कि एक कर्मचारी को कबन एक से अधिक प्रधिकारियों की आज्ञा का पालन करना होता है। उदाहरण के लिए, अस्पताल (Hospital) के कर्मचारी को घन डाक्टर की आज्ञा का पालन हो सकता ही होता है, साथ में मार्शलिंग विभाग के कमानर के आदेश का भी पालन करना पड़ता है। साधारणतया तकनीकी कर्मचारी वर्ग (Technical Personnel) दोहरे नियन्त्रण के अन्तर्गत रहता है। इस सम्बन्ध में जॉन डी. मिलेट (John D. Millett) के विचार महत्वपूर्ण हैं। उनमें अनुसार, 'आज्ञा की एकता की अवधारणा के साथ-साथ यह भी मान लिया जाना चाहिए कि कुछ बातों में दोहरे नियन्त्रण—तकनीकी और प्रशासनिक की आवश्यकता होती है। यह दो प्रकार का नियन्त्रण करने वाले दो व्यक्ति घन-घन हो सकते हैं। एक प्रकार का नियन्त्रण देखते हैं कि सम्बन्धित व्यक्ति के कार्य में व्यावसायिक क्षमता है या नहीं और दूसरा मुख्य तौर से इसमें दिलचस्पी रखता कि जन-धन के जो साधन उपलब्ध हैं, उनका कुशलतापूर्वक उपयोग किया जा रहा है या नहीं।' (The concept of unity of command therefore needs to be reconciled with a recognition that supervision of activity may be dual-technical and also administrative. The two types of supervision may be exercised by different individuals. The one type may be concerned with professional competence in the performance of a job, while other is chiefly interested in the efficient utilisation of the resources man and materials available for the job.)

दोहरे आदेश या नियन्त्रण के मुख्य समर्थक एक डब्ल्यू टेलर (F. W. Taylor) थे। दूसरी ओर हर्बर्ट ए. साइमन ने आदेश की एकता के सिद्धान्त पर शक किया है। उनका कहना है, "दो प्राधिकारी आदेशों के परस्पर समर्थन की स्थिति में केवल एक ही निर्धारित व्यक्ति होना चाहिए, जिसकी आज्ञा अधीनस्थ कर्मचारी मानें। इस प्रकार आदेश की एकता का अर्थ है, कि एक कर्मचारी को एक ही उस प्रधिकारी की आज्ञाओं का पालन करना चाहिए। यदि उस वर्ग अधिकारियों के अधीन किया जायेगा तो कर्मचारी के सामने यह प्रश्न उपस्थित हो जायेगा कि वह किसकी आज्ञा माने और किसको न माने। इस दृष्टि से प्रशासन में कार्यकुशलता व निपुणता में कृद्धि होगी।

घन में यह कहा जा सकता है कि आदेश की एकता का विभागीय संगठन में बड़ा महत्व है। इस प्रकार एक व्यक्ति दो चीजों पर एक साथ नहीं बैठ सकता है। यदि प्रयत्न करेगा तो गिर पड़ेगा, उसी प्रकार दो अधिकारियों की आज्ञा पालन करने वाले व्यक्ति की दशा समझ ही जायेगी।

## नियन्त्रण के क्षेत्र का सिद्धान्त (The Principle of Span of Control)

किसी भी प्रकार का संगठन, चाहे वह सरकारी हो या गैर सरकारी, उसको चलाने के लिए कर्मचारियों की आवश्यकता होती है। संगठन की सफलता नियन्त्रण पर आधारित रहती है। यदि किसी संगठन में नियन्त्रण नहीं होगा तो जिस उद्देश्य के लिए संगठन की रचना की गई है, उस प्राप्त नहीं किया जा सकता। लेकिन यहाँ यह प्रश्न उपस्थित होता है कि एक अधिकारी कितने कर्मचारियों पर नियन्त्रण रखने में सफल हो सकता है, इसी अनुपात में उसके अधीन कार्य करने वाले कर्मचारियों की संख्या निर्धारित की जाती है। इन कर्मचारियों में अधिकारी नियमों का पालन कराने में तभी सफल हो सकता है, जब उन पर उसका पूर्ण नियन्त्रण हो। नियन्त्रण ही कर्मचारियों को एक शृंखला में पिरोये रखना है।

नियन्त्रण के विस्तार की सीमा इसलिए बाँधी जाती है कि मानवीय कार्य-क्षेत्र सीमित होता है। कार्य-क्षेत्र कितना हो इसपर विद्वान लोग एकमत नहीं हैं। कई विद्वान यह मानते हैं कि एक अधिकारी 7 से 12 कर्मचारियों की क्रियाओं पर नियन्त्रण रख सकता है। डॉ० ए० ग्रेडुनास (V. A. Graicunas) नामक लेखक ने नियन्त्रण की सीमा पर अपने लेख 'संगठन के सम्बन्ध' (Relationship in Organisation) में एक 'गणितीय सूत्र' का प्रतिपादन किया। उनका कथन है कि कोई भी अधिकारी 5 या 6 अधीनस्थ कर्मचारियों में ज्यादा के कार्य का प्रत्यक्ष रूप से निरीक्षण नहीं कर सकता। कारण कि निरीक्षण केवल व्यक्तियों का ही नहीं किया जाता, बल्कि उन कर्मचारियों के प्रशस्तन सम्बन्धी सम्बन्धों के विघटन तथा संगठन का भी किया जाता है और प्रत्येक नये अधीनस्थ कर्मचारी के बढ़ने पर उन दोनों में से पहली चीज अरिथमितीय श्रेणी (Arithmetical Progression) के हिसाब में बढ़ती है, पर दूसरी चीज भुजोत्तर श्रेणी (Geometrical Progression) के हिसाब से बढ़ती है। यदि एक उच्च अधिकारी अपने 5 तत्काल अधीनस्थ कर्मचारियों में एक कर्मचारी और बढ़ाता है तो उसके सत्ता के हस्तान्तरण के अवसर में तो 20 प्रतिशत की वृद्धि होगी, किन्तु उन सम्बन्धों की संख्या में बिनका कि उसे ध्यान रखना है, शत-प्रतिशत वृद्धि होती है।

इस सम्बन्ध में हेनरी फॉयल (Henry Foyal) का मत है, 'एक बड़े व्यवसाय के उच्चतर प्रबन्धकों को अपने अधीनस्थ कर्मचारियों की संख्या 5 या 6 से अधिक नहीं रखना चाहिए।'

डॉ० एम० पी० शर्मा (M P Sharma) के अनुसार, "नियन्त्रण का विस्तार सिवाय इसके कुछ नहीं कि कार्य के प्रति निरीक्षण अधीनस्थों पर नियन्त्रण का ध्यान सागू करना है।"

उरविक् (Urwick) के अनुसार “उस व्यक्तिगतियों के लिए अधीनस्थ कर्मचारियों की आदतें मर्यादा 4 है और उन लोगों के लिए जो कि निम्न स्तर पर हैं, 8 या 12 है।”

मार्स हार्डेन एव वॉलेस (Iord Halden and Wallace) का मत है कि, “एक मुख्य अधिकारी 10 या 12 अधीनस्थ कर्मचारियों को बिना किसी परेशानी के देखरेख कर सकता है।

उपर्युक्त मतों के अध्ययन में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि नियन्त्रण के लिए कोई निश्चित सीमा-रेखा या आदतें मर्यादा नहीं है। मर्यादा के आधार पर नियन्त्रण सीमा नहीं सींची जा सकती। इस सम्बन्ध में लूथर गुल्लिक् (Luther Gullick) ने कहा है कि नियन्त्रण की सीमा निश्चित करने में निम्न सामान्य तत्त्व कार्य में आते हैं—

(1) समय (Time) —यदि मगहन पुराना है और स्थायी है तो उसमें नियन्त्रण का क्षेत्र निश्चित रूप में विस्तृत होगा। हमारे विषयगत नवीन मगहन या स्थायी मगहन में नियन्त्रण का क्षेत्र छोटा होगा। समय की अवधि भी कार्य-क्षेत्र की निश्चित करने में सहायता देती है।

(b) कार्य (Functions):—नए कार्य करने वाले कर्मचारियों पर एक अधिकारी बड़ी मर्यादा पर नियन्त्रण रख सकता है। उदाहरण के लिए एक डॉक्टर अपने-ही दवाखाने का नियन्त्रण कर सकता है। चिरन्तु हमारे विषयगत एक डॉक्टर को पुलिस या शिक्षा सम्बन्धी निरीक्षण बोध जाँच, तो अधिक कर्मचारियों के कार्य का निरीक्षण नहीं कर सकता।

(c) स्थान (Space):—हमारे अनुसार एक अधिकारी के अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यालय भौगोलिक दृष्टि से काफी दूर-दूर तक फैले हो तो नियन्त्रण का क्षेत्र स्वतः ही छोटा हो जायगा। दूसरी ओर यदि कार्य एक ही स्थान पर होता हुआ है, तो एक अधिकारी की नियन्त्रण की सीमा आश्चर्यजनक अधिक होगी।

(d) व्यक्तित्व (Personality) —मगहन में नियन्त्रण के क्षेत्र को निर्धारित करने में अधिकारी का व्यक्तित्व बहुत ही महत्वपूर्ण स्थान रखता है। वह अपने व्यक्तित्व के आधार पर एक साथ कई कर्मचारियों पर नियन्त्रण रख सकता है। व्यक्तित्व में अनेक बातें सम्मिलित हैं जैसे, निर्णय की योग्यता, अधीनस्थों में कार्य देने की क्षमता, तत्परता, गतिशीलता, अनुभव आदि महत्वपूर्ण हैं।

अन्त में कहा जा सकता है कि प्रणामन की कुशल चलने के लिए नियन्त्रण के क्षेत्र का अन्त होना आवश्यक है। चिन्ता ही कुशल और क्षम्य व्यक्ति क्यों न हो, उसके कुशलता तथा योग्यता की एक सीमा होती है। जितना ऊँचा यह हो उतना ही नियन्त्रण का क्षेत्र कम होना चाहिए जिससे कि बड़ी-बड़ी उत्तरदायित्व की निष्ठाया जा सके। कार्य में गतिविधता न आने देने के लिए आवश्यक है कि नियन्त्रण की सीमा घाटी होनी चाहिए।

### (3) केन्द्रीयकरण बनाम विकेन्द्रीयकरण का सिद्धान्त

(Principle of Centralization V/s Decentralization)

जिस प्रकार किसी देश के शासन को चलाने के लिए एक समस्या उत्पन्न होती है और वह यह है कि उसका धामन एकात्मक आधार पर चलाया जाए अथवा सघात्मक आधार पर। एकात्मक शासन-व्यवस्था में सरकार की समस्त शक्तियाँ केन्द्र में निहित होती हैं। इसके ठीक विपरीत सघात्मक शासन व्यवस्था में सरकार के कार्यों का विभाजन केन्द्र तथा राज्यों में कर दिया जाता है। ठीक इसी प्रकार की समस्या लोक-प्रशासन में भी उत्पन्न होती है। आज सरकार के मामले यह उलझन है कि वह विभागीय प्रशासन को केन्द्रीयकृत रखे या विकेन्द्रीयकृत। एक ओर तो नियोजित धर्म व्यवस्था (Planned Economy), एक मजबूत एवं प्रभावशाली प्रतिरक्षा (Defence) की आवश्यकता तथा राष्ट्रीय एकीकरण की आवश्यकता केन्द्रीयकरण की ओर लौचनी है; दूसरी ओर, यह वायदा कि प्रजातन्त्र को जड़ तक पहुँचावेंगे और सभागीय स्वायत्तता की बढ़ती हुई माँग विकेन्द्रीयकरण की ओर लौच रही है। योजना आयोग (Planning Commission) केन्द्रीयकरण की ओर जाने का प्रतीक है, जब कि पंचायत राज (Panchayat Raj) विकेन्द्रीयकरण की ओर जाने की प्रवृत्ति का।

वस्तुतः केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीयकरण का सिद्धान्त सत्ता के उपयोग में सम्बन्धित है। अर्थात् सत्ता किम सीमा तक केन्द्रित होनी चाहिए तथा किस सीमा तक विकेन्द्रित? विभिन्न विद्वानों ने इसके सम्बन्ध में भिन्न-भिन्न मन दिये हैं। संक्षेप में केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीयकरण के अर्थ को इस प्रकार समझा जा सकता है कि यदि प्रत्येक निर्णय केन्द्रीय कार्यालय के द्वारा किया जाता है तो उसे 'केन्द्रीयकरण' कहा जाता है। इसके विपरीत, यदि सत्ता क्षेत्रीय अधिकारियों को सौंप दी जाती है तथा उनको पूरी स्वायत्तता दे दी जाती है कि वे केन्द्रीय कार्यालय की बिना अनुमति प्राप्त किये ही निर्णय कर लें तो उसे 'विकेन्द्रीयकरण' कहा जावेगा। डॉ० एम० पी० शर्मा (M P. Sharma) ने इनका अर्थ बताते हुए लिखा है कि, "विस्तृत रूप से यदि कहा जाए तो एक संगठन केन्द्रीयकृत तब कहलावेगा जब निर्णय की अधिकता में अधिक शक्ति निम्नस्त अधिकारी या उच्च स्तर पर स्थित हो और नीचे के स्तर के लोग अपनी अधिकार समस्याएँ उच्च अधिकारी या उसके निम्न अधीनस्थ अधिकारी के पास निर्णय को भेजें। एक विकेन्द्रीयकृत संगठन वह है जो इसके विपरीत, छोटे स्तर के अधिकारियों को अधिकार समस्या को हल करने की स्वतन्त्रता दे और अधिक महत्वपूर्ण मामले को ही केवल उच्च स्तर पर निर्णय के लिए भेजें। इस प्रकार केन्द्रीयकरण या विकेन्द्रीयकरण का भाव निर्णय की शक्ति का विभाजन है। प्रो० एल० डी० ह्वाइट (L D White) के अनुसार जहाँ प्रशासकीय शक्तियाँ स्थानीय निर्वाचित सम्स्थाओं से द्वारा निर्वाचित हो, हम उस प्रशासन को विकेन्द्रित कहेंगे, परन्तु जहाँ शक्तियाँ एक केन्द्र में निहित करके उन्हें



गणराज्य बनने का उत्तरदायित्व सरकारों अधिकाधिकारी को सौंप दिया जाए तो उम प्रशासन को केन्द्रित कहा जायेगा ।

केन्द्रीय तथा विकेन्द्रीकरण के बीच भेद की कोई रेखा नहीं खींची जा सकती । किसी भी प्रशासन को पूर्णतः 'केन्द्रित' या 'विकेन्द्रित' नहीं कहा जा सकता । यह भेद मुख्यतः मात्रा है । यदि कोई मण्डल पूर्णतया केन्द्रित होगा तो प्रत्येक मामले में निर्णय करने की शक्ति प्रमुख प्रशासकीय अधिकारियों के हाथों में केन्द्रित हो जायेगी, जिसका स्वाभाविक परिणाम यह होगा कि उमने पाम कार्यों का ढेर सग जायेगा और किसी भी स्थिति में उम पूरा नहीं कर सकेगा । दूसरी ओर पूर्ण केन्द्रीकरण का अर्थ होगा—समाजकता प्रत्यक्ष इकाई अपने क्षेत्र में पूर्ण रूप से स्वतन्त्र व स्वायत्त होकर निर्णय करेगी ।

**केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीकरण के लिए उत्तरदायी तत्त्व**

(Factors responsible for Centralization and Decentralization)

जेम्स डब्लू० फेसलर (J. me. W. Fesler) ने केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीकरण को प्रभावित करने वाले निम्न तत्त्वों का वर्णन किया है—

(i) उत्तरदायित्व का तत्त्व (Factor of responsibility)—प्रत्येक विभाग का एक प्रशासकीय अध्यक्ष होता है जो अपने विभाग के कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है । यह स्वाभाविक है कि व्यवस्थित महत्वपूर्ण मामलों पर निर्णय करने के परिणाम को अपने ही पाल रखना समझ सकता है । वे इस प्रकार का अधिकार क्षेत्रीय कार्यलयों को नहीं देने हैं, क्योंकि ये कार्यक्षेत्र विभिन्न क्षेत्रों पर बिखरे होते हैं और उनको नियन्त्रण में रखने की भी कठिनाई होती है । इस प्रकार यह सिद्धान्त विकेन्द्रीकरण पर टोक लगाता है ।

(ii) प्रशासकीय तत्त्व (Administrative Factors)—केन्द्रीयकरण और विकेन्द्रीकरण को प्रभावित करने वाले 'विभिन्न तत्त्व हैं । इनमें प्रथम महत्वपूर्ण तत्त्व है किसी अधिकरण की शक्ति । यदि कोई अधिकरण पुराना है तो उममें विकेन्द्रीकरण की संभावना रहती है, क्योंकि उममें कार्य करने का तरीका तथा पद्धतियाँ स्थापित हो जाती हैं । जबकि किसी नये अधिकरण में छोटी-छोटी बातों के लिए उच्च अधिकारियों का निर्णय प्राप्त करना आवश्यक होता है । दूसरा प्रशासकीय तत्त्व है, नीतियों का स्वायत्त्य । जिस अधिकरण में नीतियाँ स्वायत्त्य प्राप्त कर चुकी हों वहाँ विकेन्द्रीकरण सुलभ हो सकता है । तीसरा तत्त्व है, कार्यकारी वर्ग । यदि कार्यक्षेत्र वर्षों से स्थिर और कार्यक्षमता वाले हैं तो विकेन्द्रीकरण सुलभ हो जाता है, अन्यथा केन्द्रीकरण । इसके अतिरिक्त प्रशासकीय तत्त्व है, मितव्ययिता (Economy) तथा कार्यों को सौंप करने की दृष्टि में केन्द्रीकरण उपयुक्त होता है । इनके अतिरिक्त भी घनेक प्रशासकीय तत्त्व हैं जो केन्द्रीकरण तथा विकेन्द्रीकरण को प्रभावित करने हैं, यहाँ केवल उदाहरणस्वरूप कुछ प्रशासकीय तत्त्वों का उल्लेख किया गया है ।

(iii) **कार्यरिक्त तत्त्व (Functional Factors)**—जिन विभागों की विभिन्न प्रकार के कार्यों को सम्पादित करना होता है अथवा जिनकी प्रकृति सार्वजनिक होती है, उन विभाग के संगठन में विवेकीकरण दिया जा सकता है। परन्तु जहाँ विभाग के कार्य एक ही प्रकार के हैं वहाँ केन्द्रीयकरण प्रोत्साहित होगा।

(iv) **बाह्य तत्त्व (External Factors)**—विवेकीकरण तथा विवेकीकरण बाह्य तत्त्व से भी प्रभावित होता है। ऐसे प्रतिकरण जिनके कार्यों की जनता के समर्थन या स्थानीय समर्थन की आवश्यकता होती है, जैसे विकास योजना आदि ता संगठन में विवेकीकरण आवश्यक हो जाता है। इसके बिना गोर-निष्ठ प्रशासन असम्भव है। विवेकीकरण प्रभावशाली राजनीतिक दलों के कारण भी आवश्यक हो जाता है।

केन्द्रीयकरण तथा विवेकीकरण को प्रभावित करने वाले तत्वों से परिचित होने के बाद अब हम इस सिद्धान्त के गुण-दोषों का वर्णन करेंगे।

### केन्द्रीयकरण का सिद्धान्त (Principle of Centralization)

जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है कि केन्द्रीयकरण की व्यवस्था वह व्यवस्था है जिसमें प्रत्येक शासकीय इकाई केन्द्रीय शक्ति की दृष्टानुसार कार्य करती है और उसकी कोई स्वतन्त्र शक्ति नहीं होती और वे अपने प्रत्येक कार्य के लिए केन्द्रीय शक्ति पर निर्भर रहते हैं।

**केन्द्रीयकरण की मुख्य विशेषताएँ (Characteristics of Centralization)**  
मुख्य में केन्द्रीयकरण की विशेषताएँ निम्न हैं—

(i) इस व्यवस्था में प्रत्येक प्रशासकीय इकाई के केन्द्रीय प्रशासकीय इकाई से शक्ति प्राप्त करती है और उसी के प्रति उत्तरदायी रहती है।

(ii) इस व्यवस्था में स्थानीय इकाइयों केन्द्रीय संगठन के पुर्जे मात्र होते हैं। उसकी दृष्टि का प्रशासन में कोई महत्व नहीं रहता।

(iii) केन्द्रीय संगठन ही स्थानीय कार्यवाहियों के पदोन्नति का प्रश्न हल करते हैं। प्रशासन के साधनों आदि को जुटाने का कार्य भी केन्द्रीय संगठन ही करता है।

(iv) कोई भी कार्य जो केन्द्रीय संगठन की अनुमति के बिना किया जाता है, वह अवैधानिक होगा।

**केन्द्रीयकरण के गुण (Merits of Centralization) :**

(i) केन्द्रीयकरण का सबसे बड़ा गुण यह है कि इसमें प्रशासन में एक-रूपता रहती है। एक ही प्रकार की नीति निर्धारित की जाती है तथा नियन्त्रण में भी एक-रूपता रहती है।

(ii) इस पद्धति में शासन की समस्त इकाइयों पर उचित रूप से नियन्त्रण रखा जा सकता है, जिससे परिणामस्वरूप समस्त इकाइयों सश्रिय रूप से कार्य करती रहती है।

(iii) केन्द्रीयकरण की व्यवस्था में प्रशासन में नियमितता बनी रहती है। इसका कारण यह होता है कि इन व्यवस्था में एक ही आदेश का पालन छोटे तथा बड़े अधिकारी समान रूप में करते हैं। सभी कर्मचारियों में कार्य बँटा होता है और उनको नियमानुसार कार्य करने की आज्ञा होती है।

(iv) इस प्रकार की व्यवस्था में भ्रष्टाचार की कम सम्भावना रहती है क्योंकि नियंत्रण कठोर होता है।

**केन्द्रीयकरण के दोष (Demerits of Centralization)**

(i) इस व्यवस्था का सबसे बड़ा दोष यह है कि इसमें निर्णय बड़ी देरी में होते हैं जिसके कारण लाज-झोला-माही (Red Tapsism) को प्रोत्साहन मिलता है। केन्द्रीय मण्डल के पास अनेक प्रकार के कार्य होते हैं और प्रत्येक प्रकार के कार्य को मशीन अधिकारी के सामने में गुजराने की आवश्यकता होती है, जिसका फलस्वरूप कार्यों में बड़ी देरी होती है।

(ii) इस प्रकार की व्यवस्था में धन भी अधिक खर्च होता है। इसका कारण यह है कि प्रशासकीय अधिकारियों को केन्द्रीय मण्डल में सीपा तय्यार स्थापित करने के लिए एक स्थान से दूसरे स्थान पर प्रत्यक्ष रूप में मिलता होता है। दूसरे शब्दों में क्षेत्रीय अधिकारी छोटे-छोटे कार्यों के लिए भी उच्च अधिकारी में मिलने रहते हैं जिससे धन भी अधिक होता है।

(iii) इस पद्धति में निगर के अधिकारी को स्थानीय दगाधो और परिचिति का ज्ञान तनिक भी नहीं होता। यहाँ पर तो केवल एकलपना पर जोर दिया जाता है, जिसका परिणाम यह होता है कि स्थानीय प्रश्नों को पूर्णरूपेण ध्यान में रख कर निर्णय नहीं दिया जाता जिसमें नागिक वर्ग में असम्योग पैदा है। डॉ० एम० पी० नार्म ने इस सम्बन्ध में अपना मत व्यक्त करते हुए कहा है कि, "केन्द्रीय प्रशासन में हम बड़ी हद, स्थानीय दगाधो एवं बालावितनाधो में पूर्ण परिचिति नहीं होती है। इसका स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि केन्द्रीयकृत प्रशासन को क्षेत्रीय विभिन्नताओं के अनुसार नहीं ढाला जा सकता। अनेक स्थानीय समस्याएँ दुर्लभ तथा उद्दिष्ट हो जाती हैं।"

(iv) केन्द्रीयकरण जनता व स्थानीय लोगों को प्रशासन में भाग लेने के लिए किसी भी तरह प्रोत्साहित नहीं करता।

(v) केन्द्रीयकृत शासन बड़ा कठोर होता है। प्रशासकीय कार्यकारी आदेशों का प्रयोग: पालन करने के लिए बाध्य होते हैं। उन्हें अपनी बुद्धि व विवेक को उसमें प्रयोग करने की अनुमति नहीं होती।

(vi) इस प्रकार की व्यवस्था में सरकार को जनता का पूरा सहयोग नहीं मिलता। इसका कारण यह होता है कि केन्द्रीय दफ्तरों वाले कार्यों की रूप रेखा तैयार करती है। क्षेत्रीय अधिकारी तो केवल केन्द्रीय मण्डल के अनुसार कार्य करते हैं।

## विकेन्द्रीकरण का सिद्धान्त (Principle of Decentralization)

केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त का एकदम विपरीत विकेन्द्रीकरण का सिद्धान्त है। इसके अन्तर्गत स्थानीय कर्मचारियों में विभिन्न स्थानीय परिस्थितियों के अनुसंग राष्ट्रीय नीतियों को अमलाने के लिए स्वयं प्रयत्न तथा पहल करने की क्षमता पाई जाती है। क्षेत्रीय समस्याओं को अपनी क्षमता व कार्यक्षमता के अन्तर्गत पूरा-पूरा अवसर रहता है। उन्हें हर बात के लिए शीर्ष के अधिकारी या केन्द्रीय मण्डल की ओर नहीं देखना होता है। इस प्रकार के प्रशासन में केन्द्रीय मण्डल केवल नेतृत्व प्रदान करती है। सामान्यतः कार्य स्थानीय समस्याओं द्वारा किया जाता है।

**विकेन्द्रीकरण की मुख्य विशेषताएँ (Characteristics of Decentralization):—**

विकेन्द्रीकरण की मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं—

(i) हमें मालूम होना चाहिए कि विकेन्द्रीकरण इस प्रकार किया जाता है कि अधीनस्थ कर्मचारियों को अपने विवेक के अनुसार कार्य करने के लिए अधिकारों के क्षेत्र व अवसर मिलें। शीर्ष के अधिकारी व पास अधीनस्थ कम से कम मामलों निर्णय के लिए भेजे जाते हैं।

(ii) हमें मालूम होना चाहिए कि अधीनस्थ अधिकारी को अधिक शक्ति दी जाती है तथा केन्द्रीय मण्डल के पास में नियन्त्रण के कुछ आवश्यक अधिकार ही रह जाते हैं।

(iii) निर्वाचित अंगों के पास अधिक से अधिक शक्ति तथा प्रशासन में जनता का अधिक से अधिक सहभाग।

(iv) मुख्य कार्यवाही और जनता के निकटस्थ स्थानीय इकाइयाँ या अभि-कारकों की स्वतन्त्रता।

(v) क्षेत्रीय अधिकारियों को कार्य सम्बन्धी स्वतन्त्रता।

**विकेन्द्रीकरण के गुण (Merits of Decentralization) —**

(i) यह व्यवस्था जनता को शासन में भाग लेने का पूरा-पूरा अवसर प्रदान करती है। प्रजातान्त्रिक व्यवस्था को मृच्छा रूप में बनाने के लिए मालूम कि विकेन्द्रीकरण आवश्यक है। हमें लोक-प्रिय नियन्त्रण की स्थापना होनी है।

(ii) विकेन्द्रीकरण पद्धति में विभिन्न स्तरों पर विभिन्न प्रयोग किये जा सकते हैं। स्थानीय अधिकारी स्थानीय समस्याओं को हल करने के लिए अपनी स्वतन्त्र बुद्धि में नये प्रयोग करने हैं। उन्हें अपनी बुद्धि की तीव्रता तथा विवेक को दिखाने का पूरा अवसर मिलता है।

(iii) विकेन्द्रीकरण शासन में कार्य में तीव्रता रहती है क्योंकि कार्य तीव्रता में होते हैं। क्योंकि स्थानीय अधिकारी शीर्ष के अधिकारी के आदेशों की प्रतीक्षा नहीं करते। वे आवश्यकतानुसार सुगम निर्णय कर लेते हैं। इस प्रकार प्रशासन चालू नहीं होता।

(iv) इस व्यवस्था द्वारा आरम्भिक बठिनाइयों का सामना किया जा सकता है, क्योंकि अधिकारियों की परिस्थिति के अनुसार निर्णय करने का अधिकार प्रदान कर दिये जाते हैं।

(v) विरिन्दीकरण में विभाग या क्षेत्र के अधिकारियों का सीधा सम्पर्क अपने क्षेत्र के व्यक्ति के साथ होता है। राष्ट्रीय अधिकारी भी क्षेत्र में ही रहता है जिससे उन्हें क्षेत्रीय समस्याओं का पूरा ज्ञान होता है। पूरी तरह समस्याओं में परिचित होने के कारण उन समस्याओं का हल भी प्रासंगी में मिलाना जा सकता है।

(vi) विरिन्दीय प्रशासन में बर्चस्वरूपों की स्वतन्त्र रूप से कार्य करने का अवसर मिलता है जिससे उगमे उन्माद, लड़न व घातमयिद्वाग उत्पन्न होता है।

(vii) गति या बैठकाएँ होने के कारण विरिन्दीकरण प्रशासन में नियमों की कटौती नहीं होती। इससे गतिशीलता क्षेत्रीय अधिकारियों के रास्ते में कदम-कदम पर रुकावट नहीं होता।

(viii) इसमें मात्र गीताभाही तथा बापों में विचार के अवसर कम होते हैं, क्योंकि प्रत्यक्ष मामल में मुख्य बापों में से छात्र नहीं लेनी पड़ती।

विरिन्दीकरण के दोष (Demerits of Decentralization) —

विरिन्दीकरण पद्धति के निम्न दोष हैं—

(i) विरिन्दीकरण पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह बताया जाता है कि इसमें रिभागीय नीति का सम्बन्ध नहीं पाई जाती। प्रत्येक क्षेत्रीय इकाई अपने-अपने कामों का अनुसरण करती है और नीतियों का निर्धारण करती है। इससे प्रशासकीय संगठन कमजोर हो जाता है।

(ii) कुछ आलोचकों का कहना है कि विरिन्दीकरण प्रशासन में अप्रत्याशित समस्याएँ उत्पन्न होती हैं। उनका कहना है कि स्थानीय शासक-प्रशासकों पर बड़े नियंत्रण के कारण वे असमर्थ होते हैं जिससे अप्रत्याशित की प्रोत्साहन मिलता है।

(iii) इस प्रकार की व्यवस्था में स्थानीय दलबन्दी प्रशासन पर दान की प्राप्ति होती नहीं है। स्थानीय दलबन्दी से लोगों में व्यापक स्थिति नहीं रहती। स्वायत्तता तथा गतिशीलता का तो प्रत्येक क्षेत्र निवार रहता है।

(iv) आलोचकों का यह भी कहना है कि विरिन्दीकरण व्यवस्था में स्थानीय अधिकारी स्थानीय समस्याओं को सुलभता में इनके ध्यान रहने है कि उन्हें राष्ट्र के हित की समस्याओं की ओर ध्यान देने की कुरमल ही नहीं रहती। राष्ट्रीय स्थिति के अभाव में राष्ट्रीय हितों को हानि पहुँचती है।

(v) इसमें केन्द्रीय संगठन का नियंत्रण स्थानीय क्षेत्रों में नहीं होता। अतः केन्द्रीय संगठन स्थानीय मामलों के प्रति उदासीन रहता है।

केन्द्रीयकरण तथा विरिन्दीकरण दोनों में ही कुछ नया दोषों का समावेश है। यह निर्णय करना बहुत कठिन है कि किसी संगठन को केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त

पर स्थापित किया जाए अथवा विकेन्द्रीकरण पर। दोनों में से किसी को भी अच्छे संगठन का पूर्ण सिद्धान्त नहीं माना जा सकता। अतः कई विद्वानों का विचार है कि परिस्थितियों तथा आवश्यकता की माँग के अनुसार यह निर्णय लिया जाना चाहिए कि किस विभाग या संगठन का आधार केन्द्रीयकरण हो और किस का आधार विकेन्द्रीयकरण।

#### (4) नियन्त्रण के क्षेत्र का सिद्धान्त

(Span of Control)

किसी भी प्रकार का संगठन चाहे वह सरकारी हो या गैर-सरकारी, उसको चलाने के लिए कर्मचारियों की आवश्यकता होती है। संगठन की सफलता नियन्त्रण पर निर्भर करती है। यदि किसी संगठन में नियन्त्रण नहीं होगा तो जिस उद्देश्य के लिए उस संगठन की रचना की गई है, उसे प्राप्त नहीं किया जा सकता। लेकिन यहाँ एक प्रश्न उपस्थित होता है कि एक अधिकारी कितने कर्मचारियों पर नियन्त्रण रखने में सक्षम हो सकता है, इसी अनुपात में उसके अधीन कार्य करने वाले कर्मचारियों की संख्या निर्धारित की जानी है। इन कर्मचारियों में अधिकारी नियमों का पालन कराने में तभी सफल हो सकता है, जब उन पर उसका पूर्ण नियन्त्रण हो। नियन्त्रण ही कर्मचारियों को एक श्रृंखला में पिरोये रखता है। किसी संगठन में कितने उत्तरोत्तर पद अथवा स्तर होने चाहिए, यह इस बात पर निर्भर करता है कि उस संगठन में निम्नतर स्तर पर कितने व्यक्ति कार्य करते हैं तथा प्रत्येक उच्चाधिकारी कितने कर्मचारियों के कार्यों का सुगमता तथा सुगमतापूर्वक नियन्त्रण कर सकता है। निम्न उदाहरणों से इस बात को और स्पष्ट किया जा सकता है माना कि राजस्थान के पुलिस विभाग में 20,000 कुल सिपाही कार्यरत हैं और प्रत्येक अधिकारी 5 व्यक्तियों के कार्य का निरीक्षण कर सकता है। ऐसी स्थिति में विभाग का संगठन निम्न प्रकार का होगा—

1	महानिरीक्षक पुलिस
6	उप-महानिरीक्षक पुलिस
32	पुलिस अधीक्षक
160	पुलिस उप-अधीक्षक
800	पुलिस निरीक्षक
4,000	पुलिस उप-निरीक्षक
20,000	पुलिस के सिपाही

(20,000 सिपाहियों को 5 में विभाजित करने पर घगले स्तर पर 4,000 पुनिम उप-निरीक्षकों की आवश्यकता होगी। इनको पुन 5 से विभाजित करने पर 800 पुनिम निरीक्षकों की आवश्यकता होगी। इन निरीक्षकों को निरीक्षण में रखने के लिए 160 उप-प्रधीक्षकों की आवश्यकता होगी। इनमें 5 का भाग देने पर 32 प्रधीक्षकों की जरूरत होगी। उन पर नियन्त्रण रखने के लिए 6 उप-महानिरीक्षकों तथा उन पर नियन्त्रण के लिए 1 महानिरीक्षक, पुनिम की आवश्यकता होगी।)

यदि गिणाहियों की संख्या बढ़ाकर 30,000 कर दी जाए और नियन्त्रण की सीमा 5 हो रहे तो संगठन में एक स्तर की और वृद्धि हो जायेगी—

1	पुनिम महानिरीक्षक
2	पुनिम उप-महानिरीक्षक
10	पुनिम महा-महायक निरीक्षक
48	पुनिम प्रधीक्षक
240	उप-प्रधीक्षक
1,200	पुनिम निरीक्षक
6,000	उप-निरीक्षक
30,000	पुनिम के सिपाही

गिणाहियों की संख्या में वृद्धि होने में एक नये पद का सृजन करना पड़ा है जो महायक-महा-निरीक्षक का है। यदि निरीक्षण की सीमा 5 से बढ़ कर 6 हो जाती तो हमें संगठन में एक नये स्तर की आवश्यकता नहीं रहती।

नियन्त्रण के विस्तार की सीमा इंगलिश बांधी जाती है कि मानवीय धार्य-क्षेत्र सीमित होता है। नियन्त्रण ध्यान क्षेत्र (Span of Attention) की सीमा पर निर्भर करता है। नियन्त्रण करने की सीमा प्रत्येक व्यक्ति की भिन्न होती है। अतः नियन्त्रण की सीमा के सम्बन्ध में निश्चित माप-दण्ड स्थापित नहीं किया जा सकता। साव-प्रशासन के विभिन्न विद्वानों में इस प्रश्न पर मतभेद नहीं है। कई विद्वान् यह मानते हैं कि एक अधिकारी 7 से 11 कर्मचारियों की विषयों पर नियन्त्रण रख सकता है। वी०ए० ग्रैकुनास् (V. A. Graicunas) नामक विद्वान् ने नियन्त्रण की सीमा पर अपने लेख 'संगठन में सम्बन्ध' (Relationship in Organisation) में एक 'गणितीय सूत्र' (Mathematical Formula) का प्रतिपादन किया है। उसका बयान है कि कोई भी अधिकारी 5 या 6 अधीनस्थ कर्मचारियों से अधिक के कार्य

का प्रत्यक्ष रूप से निरीक्षण नहीं कर सकता। कारण निरीक्षण केवल व्यक्तियों का ही नहीं किया जाता है बल्कि उन कर्मचारियों के सामान सम्बन्धी सम्बन्धों के विघटन तथा संगठन का भी किया जाता है और प्रत्येक नये अधीनस्थ कर्मचारी के बढ़ने पर इन दोनों में से पहली चीज तो अरिथमेटिकल प्रोग्रेशन (Arithmetical Progression) के हिसाब से बढ़ती है, पर दूसरी चीज गुणोत्तर प्रोग्रेशन (Geometrical Progression) के हिसाब से बढ़ती है। यदि एक उच्च पदिकाती माने 5 नरहान अधीनस्थ कर्मचारियों में एक छटा कर्मचारी और बढा देता है, तो उससे उसकी सत्ता के प्रत्यायोगन के अवसर में तो केवल 20% की वृद्धि हुई है पर उन सप्त सम्बन्धों की सत्ता में जिनकी उन्हें नियरानी रगनी है, सत प्रतिशत वृद्धि होती है।

नियन्त्रण क्षेत्र की समस्या के सम्बन्ध में विभिन्न विद्वानों ने अपने मत प्रकट किये हैं, जिनमें से मुख्य निम्न हैं —

इस सम्बन्ध में हेनरी फेयल (Henry Fayol) का मत है, 'एक बड़े व्यवसाय के उच्चतर प्रवर्गकों को अपने अधीनस्थ कर्मचारियों की संख्या 5 या 6 से अधिक नहीं रखनी चाहिए।

डॉ० एम०पी० शर्मा (M P Sharma) के अनुसार—“नियन्त्रण का विस्तार सिवाय इसके कुछ नहीं है, कार्य के प्रति निरीक्षण तथा अधीनस्थों पर नियन्त्रण का ध्यान लागू करना है।

प्रो० उरविच (Prof Urwick) के अनुसार—“उच्च अधिकारियों के नियन्त्रण की आदर्श संख्या 5 से 6 है और निम्न स्तर पर अधीनस्थ कर्मचारियों के नियन्त्रण की संख्या 8 से 12 है।

लॉर्ड हाउडेन तथा वाहम वासास का विचार है कि— “एक मुख्य अधिकारी 10 से 12 तक अधीनस्थ कर्मचारियों के बिना किसी परेशानी से देखरेख कर सकता है।”

सर इवान हेमिस्टन ने अपने मौलिक अनुभव के आधार पर कहा है कि— “एक अधिकारी 3 या 4 अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यों का निरीक्षण कर सकता है।”

उपरोक्त मतों के अध्ययन से हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि नियन्त्रण के लिए कोई निश्चित सीमा-रेखा या आदर्श संख्या नहीं है। समस्या के आधार पर नियन्त्रण सीमा नहीं खींची जा सकती। इस सम्बन्ध में लूथर गुलिक (Luther Gulick) ने कहा है कि नियन्त्रण की सीमा निर्धारित करने में निम्न सामान्य सरव नाम में आते हैं—

(1) समय (Time).—यदि संगठन पुराना है और स्थायी है, तो उसमें नियन्त्रण की सीमा अपेक्षावृत्त अधिक होगी, क्योंकि पुराने संगठन में परम्पराएँ पड़ जाती हैं तथा कार्य भी व्यवस्थित हो जाता है। इससे विपरीत, नये संगठन में अधिकारियों के सामने उनसे अधीनस्थ कर्मचारी प्रतिदिन नई समस्याएँ उनके पास



ले जाते हैं। इसके अतिरिक्त परम्पराओं का प्रभाव होगा है। धन निरीक्षण की सीमा मरुन्नित होगी।

(ii) कार्य (Function)—एक ही प्रकार के कार्य करने वाले कर्मचारियों पर एक अधिकारी बड़ी संख्या में नियन्त्रण रख सकता है। उदाहरण के लिए एक डॉक्टर घनेक डॉक्टरों के कार्यों का निरीक्षण कर सकता है, क्योंकि उनके कार्यों में समरूपता है। परन्तु यदि एक डॉक्टर को निम्न अथवा पुनरा के कार्यों का निरीक्षण करना आए तो नियन्त्रण की सीमा कम होगी। क्योंकि कार्यों की विभिन्नता के कारण उसे समझने में अपने को उन कार्य के अनुरूप टालम में समय लगता है, अतः नियन्त्रण की सीमा कम होगी।

(iii) स्थान (Space) — हमारे यदि एक अधिकारी के अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यालय भौगोलिक स्थिति में काफी दूर-दूर फैले हों तो नियन्त्रण का क्षेत्र स्थल ही छोटा हो जायेगा। दूसरी ओर कार्य एक ही स्थान पर पड़ता है, तो एक अधिकारी घनेक कर्मचारियों का नियन्त्रण कर सकता है।

(iv) व्यक्तित्व (Personality) — समूह में नियन्त्रण के क्षेत्र को निर्धारित करने में अधिकारी का व्यक्तित्व बहुत ही महत्व रखता है। व्यक्तित्व में अधिकारी की सामर्थ्य, दूसरों से कार्य लेने की क्षमता, निरुपेक्ष करने की क्षमता, गतिशीलता, दूसरों को समझने की क्षमता, निष्ठा, ईमानदारी आदि घनेक गुणों का समावेश होता है। यह घनेक व्यक्तित्व के आधार पर एक साथ कई व्यक्तियों पर नियन्त्रण रख सकता है।

अतः में कहा जा सकता है कि प्रज्ञान को कुशल बनाने के लिए नियन्त्रण का क्षेत्र या होना आवश्यक है। किन्तु ही कुशल और योग्य व्यक्तियों न हों, उनके कुशलता तथा योग्यता ही एक सीमा होगी है। किन्तु ऊँचा पद ही उतना ही नियन्त्रण का क्षेत्र कम कर देना चाहिए जिसमें कि सम्पूर्ण उत्तरदायित्व को निभाया जा सके। कार्य में विशेषज्ञता न होने देने के लिए आवश्यक है कि नियन्त्रण की सीमा प्रसारित होनी चाहिए।

## (5) विशेषीकरण या विशिष्टीकरण का सिद्धान्त

### (Principle of Specialization)

राज के जन-व्यापारों में राज्य में सरकार का कार्य-क्षेत्र बहुत विस्तृत हो गया है और विभिन्न क्षेत्रों में उसे जनता के सुख, कल्याण और सुविधा के लिए कार्य करना पड़ता है। यह सर्वमान्य है कि सरकार का मुख्य कार्य बाहरी मामलों में देश की रक्षा करना तथा देश में शान्ति तथा व्यवस्था बनाए रखना है। लेकिन, इसके अतिरिक्त सरकार को बहुत से कार्य करने होंगे हैं जैसे स्वास्थ्य, शिक्षा, न्याय, आर्थिक समृद्धि और जनता की नीति और भौतिक सुख-सुविधा एवं प्रगति आदि। इन सभी लक्ष्यों एवं उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सरकार को घनेक विभागों

(Departments), अगिस्त्रिगिगि (Agencies) और कार्यालयों (Offices) की स्थापना पानी पानी है। इन्हें उद्घा 'विभाग' की मजा दी जानी है। यह बंधन प्रशासन की दृष्टि से ही सुविधाजनक नहीं, अगिनु नम्वगिगि क्षेत्र या विषय में विभिन्न जानकारी और ज्ञान प्राप्त करने की दृष्टि से भी बहुत आवश्यक है। यदि प्रत्येक विभाग को पुनराता के साथ अपना उनगिगिगि पुनर करना है तो यह आवश्यक है कि विभाग को अपने क्षेत्र के बारे में विनिष्ट जानकारी हो और विनिष्ट अधिकागिगि की हा साथ मौला जाए। वही कारण है कि आगिगि प्रशासन, आह वद मरगिगी हो या मी-मरगिगी, के क्षेत्र में विनिष्ट जानकारी गिन आह विभागों का निगुनर विभाग हो रहा है। पवन-आह हम गार-प्रशासन का मन्त्रालयो, मण्डलों, आयोगों आदि में उंटा हुआ पाते हैं और इनमें म प्रत्येक ववन पर ही प्रकार का विनिष्ट कार्य मगिगिगि करना है।

प्रशासकीय विभागों में विनिष्टीकरण या विनिष्टीकरण के साथ-साथ एक और विभिन्न महत्वपूर्ण बात का ध्यान जाना आवश्यक है, जिसे संयोग की व्यवस्था कहते हैं। इसका अर्थ यह जाना है कि जहाँ विनिष्टता के आधार पर विभागों को उप-विभाग (Sub-departments) आदि में बांटा जाता है। वही विभिन्न उप-विभागों में कार्य करने वाले प्रशासकीय कर्मचारियों का व-दुगर म गवाग एक वही दवाई को महसूसना के रूप में बोला जाना आवश्यक है। जहाँ प्रशासकीय विभागों पर उनके उप-विभागों में इस प्रकार का महसूस नहीं पाया जाना वहाँ विनिष्टीकरण का कोई लाभ नहीं ज्ञाना। इस प्रकार प्रशासन में विनिष्टीकरण तथा संयोग दोनों का होना आवश्यक माना गया है। प्रो० एल० डी० ह्वाइट (L. D. White) ने प्रशासन में संयोग के महत्व की रिखना करने हुए लिखा है—“विनिष्टीकरण या विनिष्टीकरण कार्य को विभाजित पर उप-विभाजित करने के लिए तथा उन कर्मचारियों की व-दुगर के अलग करने के लिए निगुनर कार्य करना है जिसका संयोग वही दवाइयों में उन नदों को प्राप्त करने के लिए होना है जिनके लिए उनका अगिगिगि पायम है।”

## (6) सत्ता के प्रत्यायोजन का मिद्वान्त

### (Principle of Delegation of Authority)

जिमी भी मगुन में प्रशासन को गुगार रूप में चलान के लिए कर्मचारियों की आवश्यकता होती है। वोट भी अनेक व्यक्ति मगुन में सभी कार्यों को मगिगिगि नहीं कर सकता, अतः अपने अधीनस्थ कर्मचारियों में उच्च अधिकारी कार्यों का वदराग करता है। निगि कर्मचारियों को जिन कार्यों को सौंपा गया है उनमें उत्तम उनगिगिगिगि को पूरा करने के लिए उन्हें कुछ शक्तियाँ भी देनी पदनी है। इस प्रकार की शक्ति का वितरण ही प्रशासन में हम्नानगुगि या प्रदशमोजन (Delegation) कहलाता है। इस प्रक्रिया के द्वारा एक उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ

कर्मचारियों को सविवेक (Discretion) के अनुसार निर्णय लेने तथा बायों को सम्पादित करने के अधिकार को हस्तान्तरित कर देता है। प्रत्येक सत्ता के प्रत्यायोजन का अर्थ है, व्यक्ति का अपने बायों को सम्पादित करने में, तथा अपने उत्तरदायित्व को निभाने में, अपनी बुद्धि के अनुसार निर्णय लेने की छूट देने से है। संगठन की पद-सोपान-शृङ्खला में उच्च अधिकारों का अर्थ निम्न अधिकारों की अपनी सत्ता का प्रत्यायोजन करना आवश्यक हो जाता है। प्रशासन के दैनिक क्रिया-कलाप में अनेक ऐसे सामयिक प्रश्न उत्पन्न होते हैं, जिनका निर्णय सीधे करने की आवश्यकता होती है। यहाँ अधीनस्थ कर्मचारी अपनी हस्तान्तरित सत्ता का प्रयोग कर उन प्रश्नों पर निर्णय लेते हैं। यहाँ इन बातों का विशेष रूप में उल्लेख करना आवश्यक होगा कि जब उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को सत्ता का हस्तान्तरण करते हैं लेकिन इनका अर्थ यह नहीं कि उच्च अधिकारी ने सत्ता को हमेशा के लिए त्याग दिया है। योजित रूप में हस्तान्तरण के बाद भी अधिकारी का सत्ता उच्च अधिकारों के पास ही रहती है क्योंकि जिन अधिकारियों को सत्ता दी जाती है उन पर नियंत्रण, पर्यवेक्षण तथा निगरानी का अधिकार उन्हीं का है। उच्च अधिकारी को यह दखना होता है कि जिन अधिकारों को अधीनस्थ कर्मचारियों को दिया गया है उसका उपयोग ठीक प्रकार में करें। उसे प्रशिक्षण देने, शक्ति को वापिस लेने, उगने परितर्क करने का पूरा अधिकार होता है। प्रत्यायोजन का उद्देश्य संगठन को सुचारु रूप में चलाना है और इसके लिए उन्हीं प्रत्येक स्तर पर सत्ता का हस्तान्तरण किया जाता है। लेकिन प्रत्यायोजन के बाद भी वास्तविक रूप में सत्ता उच्च अधिकारों के पास ही बानी जाती है, लेकिन उन्हीं व्यापारिक प्रयोगों का अधिकार सहायक या अधीनस्थों को दे दिया जाता है।

मुख्य बिंदुओं में सत्ता के प्रत्यायोजन की परिभाषा देने का प्रयत्न किया है। मुख्य परिभाषाएँ निम्न हैं—

मिलेट (Millet) के अनुसार—“प्रत्यायोजन का सार दूसरों को निर्णयमायक शक्ति प्रदान करने तथा उनके कर्तव्यों की सीमा में निर्धारित समस्याओं में उनके निर्णयों में प्रयोग करने से है।” (“The essence of delegation is to confer discretion upon others, to use their judgment in meeting specific problems within the framework of their duties.”)

मूनी (Mooney) के अनुसार प्रत्यायोजन का अर्थ है—“उच्च अधिकारों द्वारा निर्धारित शक्तियों को समर्पित करना।” (“Delegation means Confering of specified authority by a higher authority.”)

डॉ० महेश्वरी (Dr. Maheshwari) के अनुसार—“प्रत्यायोजन शक्तियों को विभाजित तथा वितरण करने की एक विधि है।” (“Delegation is a way for dividing and distributing authority.”)

### प्रत्यायोजन की आवश्यकता (Need for Delegation)

किसी संगठन में प्रत्यायोजन की आवश्यकता निम्न कारणों में प्रावश्यक हो जाती है—

(i) कोई भी संगठन का अध्यक्ष, चाहे कितना भी योग्य क्यों न हो, प्रत्येक गम्भीर कार्यों को नहीं कर सकता न ही वह अपनी सम्पूर्ण शक्ति का प्रयोग कर सकता है, जो उसे कानून द्वारा प्राप्त हुई है। अतः प्रत्यायोजन आवश्यक हो जाता है।

(ii) प्रत्यायोजन के परिणामस्वरूप छोटे-छोटे प्रश्नों का निपटारा अधीनस्थ सहयोगी या कर्मचारी कर देते हैं। उच्च अधिकारी के पास केवल महत्वपूर्ण प्रश्न ही आते हैं।

(iii) इस व्यवस्था में संगठन के उच्च अधिकारियों को समय मिल जाता है क्योंकि कुछ कार्य नीचे के स्तर पर कर दिया जाता है, अतः उच्च अधिकारी अपने उस समय का उपयोग महत्वपूर्ण प्रश्नों को सुलझाने में लगा सकता है।

(iv) हस्तान्तरण के अभाव में अधीनस्थ अधिकारी अपने कार्य नहीं कर सकते, क्योंकि किसी कार्य को करने में कार्य के अनुरूप मत्ता भी उनके पास होनी चाहिए।

(v) प्रत्यायोजन कर्मचारियों में सहयोग तथा आत्म-विश्वास पैदा करने के लिए आवश्यक है।

### प्रत्यायोजन के लाभ (Merits of Delegation)

(i) मत्ता के प्रत्यायोजन से विभाग का अध्यक्ष कार्य का विभाजन करने अपने अधीनस्थों को मत्ता और दायित्व सौंप सकता है जिससे वह नियन्त्रण और निरीक्षण अच्छी प्रकार से कर सकता है।

(ii) इसमें संगठन में कार्यकुशलता बढ़ती है क्योंकि कार्यों का विभाजन होने में अध्यक्ष के पास सभी प्रकार के कार्य एकत्रित नहीं होते। छोटे कार्य सहायक अधिकारी नीचे के स्तर पर ही निपटाते हैं और महत्वपूर्ण कार्य अध्यक्ष के पास पहुँचते हैं। इस प्रकार धम-विभाजन में संगठन की कार्यकुशलता में वृद्धि होती है।

(iii) मत्ता के प्रत्यायोजन से व्यर्थ और छोटी-छोटी समस्याएँ संगठन के अध्यक्ष के पास नहीं पहुँचती। इसके स्थान पर वह संगठन की महत्वपूर्ण समस्या को सुलझाने में समय लगा सकता है।

(iv) इस व्यवस्था में सहयोग और उत्तरदायित्व की भावना बढ़ती है। उच्च और निम्न अधिकारियों में मत्ता के प्रत्यायोजन में आपसी विश्वास दिवर्तन की सम्भावना रहती है, जिससे सहयोग बढ़ता है। उत्तरदायित्व की भावना इसलिए बढ़ती है कि इसमें कर्मचारियों को अपने कार्यों के दायित्वों को पूरा करने के लिए मत्ता प्रदान की जाती है जिससे उनके उत्तरदायित्व में वृद्धि होती है।

(v) सत्ता के प्रत्यापोजन में अधीनस्थों को सत्ता प्राप्त होनी है। इस सत्ता की प्राप्ति के परिणामस्वरूप उनमें धार्म-विस्वासा की भावना या विकास होता है।

(vi) इस व्यवस्था में प्रसासकीय संगठन के सभी सदस्यों में (चाहे वे अधीनस्थ हो या महासचिव) साझेदारी (Partnership) की भावना पैदा होती है। क्योंकि हस्तान्तरण में कुछ सत्ता उनको मिलती है जिन्होंने व धरने का सत्ता के उपयोग में साझेदार समझते हैं।

(vii) इस व्यवस्था में कार्य सीधेता तथा मुखिया में निये जात हैं। कार्य के बँटवारे के परिणामस्वरूप कार्य करने में सुविधा तथा सीधेता आती है।

सत्ता के प्रत्यापोजन की बाधाएँ (Hinderances in Delegation) :

यह निश्चिद सत्य है कि सत्ता के प्रत्यापोजन में संगठन में कार्य-सुसज्जता की वृद्धि होती है किन्तु कई उच्चाधिकारी अपनी सत्ता का हस्तान्तरण करना नहीं चाहते। उनका यह भ्रम रहता है कि ऐसा करने पर अधीनस्थ कर्मचारी ने समझ उत्तरी सत्ता कमजोर पड़ जायेगी। धन के अपनी सत्ता का हस्तान्तरण करने में मजबूत करने हैं प्रतिष्ठा (Unwillingness) प्रकट करने हैं। यह भी देखने में आया है कि उच्च अधिकारी अपने को योग्यतम समझते हैं और अपने अधीनस्थ और महासचिव अधिकारियों को योग्य समझते हैं जिन्होंने परिणामस्वरूप वे सत्ता का हस्तान्तरण नहीं करना चाहते हैं। उनका कहना है कि ऐसा करने में संगठन कमजोर पड़ जायेगा। वे यह समझते हैं कि यदि सत्ता का प्रत्यापोजन किया गया तो संगठन कमजोर हो जायेगा। परन्तु वस्तुतः न तो उच्च अधिकारी योग्यतम होते हैं और न ही अधीनस्थ कर्मचारी योग्य। यह विचार केवल उनकी भावना पर आधारित है, न कि वास्तविकता पर। यह विचार प्रत्यापोजन के मार्ग की बड़ी कठिनाई है। इनके पर भी अधिकार व्यक्ति हस्तान्तरण की आवश्यकता तथा उपयोगिता को स्वीकार करते हैं। इसमें प्रसासन में सुसज्जता बढ़ती है न कि अनुसज्जता।

हस्तान्तरण के मार्ग में आने वाली बाधाओं को दूर किया जा सकता है। इस मन्दमें में यह कहा जाना है कि प्रत्यापोजन निश्चित होना चाहिए। प्रत्यापोजन ऐसी शक्ति का दिया जाए जिन्होंने निरीक्षण व नियन्त्रण करना सम्भव हो सके। इनके प्रतिरिक्त हस्तान्तरण नियोजित होना चाहिए। योग्य, सुसज्ज और ईमानदार अधीनस्थों में ही सत्ता का प्रत्यापोजन दिया जाए। सत्ता पद के आधार पर दी जानी चाहिए न कि व्यक्ति के आधार पर। जहाँ तक हो सके निम्न स्तर पर सत्ता का प्रत्यापोजन एक गा होना चाहिए।

सत्ता के प्रत्यापोजन की सीमाएँ (Limits of Delegation) :

सत्ता के प्रत्यापोजन करने बाद उनके नियन्त्रण व देख-रेख की आवश्यकता होती है, क्योंकि उचित नियन्त्रण के अभाव में सत्ता के प्रत्यापोजन का उद्देश्य ही प्रामाण्य पड़ जायेगा। यहाँ यह बात बता देनी आवश्यक होगी कि कोई भी उच्च

जब मत्ता वा प्रत्यायोजन निर्दिष्ट रूप में दिया जाता है तो उसे औपचारिक प्रत्यायोजन कहा जाता है, परन्तु जब प्रत्यायोजन मौखिक होता है या परम्पराओं के आधार पर होता है तो उसे अनौपचारिक प्रत्यायोजन कहा जाता है। इन्हें मत्ता के प्रत्यायोजन का आधार औपचारिक है अर्थात् अभिसमय (Convention) है। यदि मत्ता पूर्ण रूप से प्रत्यायोजित कर दी जाती है तो उसे पूर्ण प्रत्यायोजन कहा जाता है और यदि मत्तियाँ आंशिक रूप से प्रत्यायोजित की जाती हैं तो उसे आंशिक प्रत्यायोजन कहा जाता है। तीसरे प्रकार के प्रत्यायोजन में, यदि प्रत्यायोजन कुछ शर्तों के तहत दिया जाता है जैसे निरीक्षण तथा नियन्त्रण के अधिनियम की उच्च अधिपति प्रदान पास सुरक्षा गन्ता है, तो उसे शर्त युक्त प्रत्यायोजन कहते हैं। इसके विपरीत यदि प्रत्यायोजन में कोई शर्त नहीं होती है तो उच्चधिकारी मधी-मन्त्रों के साथों में हस्तक्षेप नहीं करता है, इस प्रकार के प्रत्यायोजन को बिना शर्त वा प्रत्यायोजन कहते हैं। चौथे प्रकार का प्रत्यायोजन वह है जो सीधा, बिना किसी तीसरे की मध्यस्थता की गन्ता दी जानी है तो उसे प्रत्यक्ष प्रत्यायोजन कहा जाता है। इसके विपरीत यदि मत्ता वा प्रत्यायोजन किसी मध्यस्थ के माध्यम से दिया जाता है तो उसे अप्रत्यक्ष प्रत्यायोजन कहा जाता है।

### (7) एकीकृत व्यवस्था बनाम स्वतन्त्र व्यवस्था

(Integrated System V's Dis-integrated or Independent System)

प्रशासकीय मण्डल एकीकृत व्यवस्था के आधार पर दिया जाता है। स्वतन्त्र व्यवस्था के आधार पर—एक प्रथम प्रदान है। आधारभूतता कोई भी मण्डल न तो पूर्णतः एकीकृत होता है और न ही पूर्णतः स्वतन्त्र। यही हम दोनों प्रकार की व्यवस्था का बिन्दु है मर्ग्य कर रहे हैं।

### एकीकृत व्यवस्था का अर्थ (Meaning of Integrated System) :

जब प्रशासन की विभिन्न इकाइयों को परस्पर सम्बन्धित कर दिया जाय अथवा उनको एक ग्रुप में बाँध दिया जाय तो उसे एकीकृत व्यवस्था कहते हैं। इस व्यवस्था की धारणा आकार (Organic) शरीर में मिलती-जुलती है। जिस प्रकार शरीर की रचना में उसमें श्वस परस्पर एक-दूसरे से सम्बन्धित न जुड़े हुए हैं। उसी प्रकार एकीकृत व्यवस्था में विभिन्न प्रशासकीय इकाइयों परस्पर सम्बन्धित होती हैं। हालाँकि प्रशासन की मुद्राएँ रूप में पताने के लिए उनको पृथक-पृथक विभागों में बाँट दिया जाता है तथा प्रत्येक विभाग एक पृथक अध्यक्ष के अधीन होता है तथापि, विभिन्न विभागों तथा उनकी सेवाओं में परस्पर सह्य सम्बन्ध स्थापित करने का प्रयत्न किया जाता है, ताकि समर्थ उत्पन्न न हो। भारत में भी प्रशासनिक व्यवस्था मुख्यतः एकीकृत पाई जानी है। केन्द्रीय स्तर पर प्रशासकीय ढाँचा (Administrative

Structure) को विभिन्न मन्त्रालयों अथवा विभागों में विभक्त कर दिया गया है जो मन्त्रिपरिषद् के अधीन है और मन्त्रिमण्डल प्रधानमन्त्री के नेतृत्व में राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी है। फिर भी कुछ ऐसे विभाग हैं जो अपने कार्य संचालन के लिए मन्त्रिमण्डल के नियन्त्रण में मुक्त हैं तथापि वे मं० ग० अमेरिका की स्वतन्त्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commission) की भाँति पूर्ण रूप से स्वतन्त्र नहीं हैं। इस प्रकार के विभाग हैं—संघीय लोक सेवा आयोग (Union Public Service Commission), महालेखा परीक्षक (Auditor General) आदि। इन विभागों पर भी मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण किसी न किसी रूप में रहता है। इनके सदस्यों की नियुक्ति सरकार करती है। उनकी कार्य-प्रणाली भी सरकार ही निश्चित करती है। सरकार में एकीकृत व्यवस्था के अन्तर्गत गमान सेवाएँ करने वाले अधिकारणों (Agencies) का वर्गीकरण किया जाता है तथा विभिन्न विभागों का परस्पर सम्बन्ध स्थापित किया जाता है।

**एकीकृत व्यवस्था की विशेषताएँ**

एकीकृत व्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं।

(i) इसमें विभाग परस्पर सम्बन्धित होने हैं तथा एक-दूसरे को सहायता देने का प्रयत्न करते हैं।

(ii) अलग-अलग विभागीय अभ्युक्तों की देखरेख में कार्य करने पर भी सभी विभाग सामूहिक रूप में मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

(iii) सभी विभाग सामूहिक रूप में कुछ गमान उद्देश्यों की प्राप्ति करने का प्रयत्न करते हैं।

**एकीकृत व्यवस्था के गुण (Merits of Integration)**

(i) यह व्यवस्था विभिन्न अधिकारणों के पारस्परिक सहयोग को सम्भव बनाती है। यह सहयोग ठीक उनी प्रकार का है जिन प्रकार में शरीर के विभिन्न अंगों में पारस्परिक सहयोग होता है। सम्पूर्ण शरीर का हित उसी विभिन्न अंगों के पारस्परिक सहयोग पर निर्भर है। ठीक इसी प्रकार प्रशासन में भी विभिन्न द्वाइयों उनके उद्देश्यों की प्राप्ति करने में सहयोग करती हैं।

(ii) इस व्यवस्था में अधिकार क्षेत्र की व्याख्या स्पष्ट होने से विभागों के बीच विवाद तथा संघर्ष उत्पन्न नहीं होते।

(iii) बजट बनाने में बड़ी सुगमता रहती है, क्योंकि विभिन्न विभाग अलग होने हुए भी मुख्य कार्यपालिका के अधीन होते हैं। वे अपने सम्बन्धित आवँडे मुख्य कार्यपालिका को प्रेषित कर देते हैं जिनसे आधार पर बजट बनाना आसान हो जाता है।

(iv) संगठन का कार्य विभिन्न द्वाइयों द्वारा किया जाता है और जिनका प्रशासन में महत्त्व होता है। एकीकृत व्यवस्था संगठन की इन विभिन्न द्वाइयों में

समन्वय स्थापित करती है, जिससे प्रशासन अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने में सफलता प्राप्त करता है।

(v) इस प्रकार की व्यवस्था में नियन्त्रण बड़ा महत्व होता है। इसमें प्रत्येक विभाग एक विभागाध्यक्ष के नियन्त्रण में कार्य करता है। उसमें अधिकारी तथा उत्तरदायित्वों को स्पष्ट व्याख्या कर दी जाती है। ये अधिकारी अपने अधीनस्थों पर नियन्त्रण रखते हैं, जबकि वे स्वयं अपने कार्यों के लिए मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। इस प्रकार मुख्य कार्यपालिका सरकार में सम्पूर्ण प्रशासन पर नियन्त्रण रखने में सक्षम हो जाती है।

**एकीकृत व्यवस्था के दोष (Demerits of Integration) :**

एकीकृत व्यवस्था में गुणों के साथ-साथ कुछ दोष भी पाये जाते हैं। मुख्य दोष निम्नलिखित हैं—

(i) इस व्यवस्था में प्रशासकीय तथा मुख्य कार्यपालिका में केन्द्रित होने से उनके निकटून होने की सम्भावना बनी रहती है।

(ii) इसमें विभागीय कार्यपालिकाओं में परस्पर सहयोग और मेल-मिलाप होने में कमी-कमी उनके मध्य की उत्पन्न हो जाते हैं।

(iii) इस व्यवस्था में प्रत्येक कार्य करने के कुछ निश्चित नियम बगरीये होने हैं जिससे कार्य को करने में अनावश्यक देरी होती है।

(iv) इस व्यवस्था में एक व्यक्ति को एक ही प्रकार का कार्य करने करना होता है। उसे अन्य कार्यों का ज्ञान नहीं हो पाता, जिससे उसके दक्षिणांगन बड़ा मरुच्छिन्न हो जाता है।

**स्वतन्त्र व्यवस्था (Independent System) .**

स्वतन्त्र व्यवस्था का अर्थ प्रशासकीय संगठन की ऐसी योजना में है, जिसमें शक्ति (Authority) विभिन्न गण स्वतन्त्र प्रकृति के आयोजकों व कार्यालयों में विहित की जाती है। ये विभाग परस्पर सम्बन्धित नहीं होते हैं। इसी कारण इस व्यवस्था को 'स्वतन्त्र' (Independent) या 'असंगठित' (Disintegrated) या अखण्ड व्यवस्था कहा जाता है। विभागीय संगठन में स्वतन्त्र विभागों की स्थापना से इस सिद्धान्त का विकास द० ग० अमेरिका में हुआ। अमेरिका की जनता स्वतन्त्राचारी शासन में सौच मानती है तथा अपने अधिकारों के पृथक्करण (Separation of Power) तथा अन्तर्गत व सन्तुलन (Checks and Balance) को स्वीकार किया है, इसी कारण यह व्यवस्था यहाँ विकसित हुई। हालाँकि व्यावहारिक अनुभव यह बताया है कि यह व्यवस्था शासनाधीन संगठन की दृष्टि में उपयुक्त नहीं है, इसलिए वर्तमान में यहाँ पर एकीकृत व्यवस्था पर जोर दिया जा रहा है। यह व्यवस्था एकीकृत व्यवस्था के दोषों को दूर करने का प्रयत्न करती है। यद्यपि एकीकृत व्यवस्था के दोष हैं वे स्वतन्त्र व्यवस्था के गुण हैं, और जो एकीकृत व्यवस्था



के गुण हैं वे स्वतन्त्र व्यवस्था के दोष हैं, अतः स्वतन्त्र व्यवस्था के गुण-दोषों का वर्णन करना अनुपयुक्त ही होगा।

**स्वतन्त्र व्यवस्था की विशेषताएँ**

इस व्यवस्था के उद्देश्य का कारण मुख्यतः विभागीय पद्धति में उत्पन्न होने वाली विभागाध्यक्ष की तानाशाही को रोकना है। साथ ही एकीकृत व्यवस्था के दावों को दूर करने का प्रयत्न करती है। इस व्यवस्था की निम्न विशेषताएँ हैं—

(i) कई विद्वानों का यह मत है कि स्वतन्त्र विभागों की स्थापना करने से कर्मचारियों में साहस, परिश्रम तथा स्वतन्त्रता के भाव उदय होत हैं जिनसे कार्य-कुशलता बढ़ती है।

(ii) मन्त्रालयों की प्रवृत्ति स्वतन्त्र होने में उन्हें जनकल्याण के कार्य करने के अवसर अधिक मात्रा में मुलभ होंगे।

(iii) इसमें कार्य शीघ्रता से होने में क्योंकि प्रत्येक विभाग का निश्चित उद्देश्य होता है जिसे पूरा करने में कर्मचारी परिश्रम, लगन तथा उत्साह से कार्य करेगा।

दोनों ही व्यवस्थाओं के अध्ययन से स्पष्ट होता है कि कोई भी प्रशासकीय संगठन पूर्ण रूप से एकीकृत या स्वतन्त्र नहीं होता। लेकिन फिर भी आज एकीकृत व्यवस्था के आधार पर प्रशासन संचालित किया जाने लगा है। स० रा० अमेरिका में भी यही बात देखने को मिल रही है, हालांकि वहाँ पर स्वतन्त्र व्यवस्था का विकास हुआ है। भारत में भी केन्द्रीय स्तर पर एकीकृत व्यवस्था ही देखने को मिलती है। आज की आवश्यकता एकीकृत प्रशासन है।

### (8) समन्वय

(Co-ordination)

समन्वय प्रशासन की आत्मा है। यह संगठन का सार है। समन्वय के बिना संगठन अपने वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं कर सकता है। संगठन के विभिन्न कार्य विभिन्न व्यक्तियों एवं इकाइयों के द्वारा सम्पादित किये जाते हैं। यह कार्य-विभाजन सुविधा की दृष्टि तथा कार्यकुशलता में वृद्धि के लिए किया जाना है। परन्तु प्रशासन के सामान्य उद्देश्य की प्राप्ति के लिए यह आवश्यक है कि विभिन्न विभाग परस्पर सहयोगपूर्वक कार्य करें। उनमें 'समूह भाव' (Team Spirit) तथा सहयोग का होता प्रतिवार्य है। प्रत्येक विभाग को दूसरे विभाग के कार्यों में अनावश्यक हस्तक्षेप में दूर रहना चाहिए तथा कार्यों के दोहरापन (Duplication) को रोकने के प्रयत्न करने चाहिए जिनमें समय के अव्यय को रोका जा सके। विभिन्न विभागों में कार्य करने वाले कर्मचारियों को यह समझना चाहिए कि वे एक ही इकाई के अंग हैं तथा उन्हें एक ही सामूहिक उद्देश्य की पूर्ति करनी है जिसे जन-कल्याण (Public Welfare) कहते हैं। विभिन्न विभागों और व्यक्तियों में सहयोग स्थापित करने का नाम ही समन्वय है। इस दृष्टि से जिससे भागों को मिलाना ही समन्वय

है। प्रणामन में हमका ध्यान है विभिन्न विभागों, उप-विभागों, उपकरण तथा अन्य उपकरणों के कार्यों में समन्वय उत्पन्न करना जिसमें वे वृद्ध रहने हुए भी एक संगठन के रूप में कार्य कर सकें। संगठन में समन्वय के सामान्य महत्व के कारण ही मूने (Mooney) ने इसे संगठन का प्रथम विज्ञान माना है। हमारे छन्दस धर्म में समन्वय समाने हुए है। वे मन हमके धर्मार्थ है और यह उनके द्वारा कार्य करता है। संगठन की सफलता तथा विफलता समन्वय पर ही आधारित रहती है। संगठन में कार्य-कुशलता का राज भी समन्वय ही माना जाता है। कुशल प्रणामन परी वह होता है जो अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यों में समन्वय स्थापित कर सके।

समन्वय की परिभाषित करने का प्रयत्न किया गया है। डॉ० एल० डी० व्हाइट (L. D. White) के अनुसार, "समन्वय एक भाग के कार्यों का दूसरे भाग के कार्यों में गाल-मेंन बैठाने की क्रिया को कहते हैं तथा उसकी गतिविधियों में इस प्रकार गाल-मेंन बिठाया जाता है कि, जिसमें के पूर्ण की उत्पत्ति में प्रत्येक व्यक्ति का सहभाग दे सके।" ("Co-ordination is the adjustment of the functions of the parts to each other and of the movement and operation of parts in time so that each can make its maximum contribution to the product of the whole") नीग्रो (Nigro) के अनुसार, "समन्वय में सम्पूर्ण यह है कि संगठन में विभिन्न विभाग प्रभावकारी रूप में कार्य करते हैं तथा उनका कार्य किसी याथा, प्रापसी तरह, कार्य के संतुलन तथा व्यवस्था के बिना सम्पन्न होता है।" (Co-ordination means that the various parts of an organization function together effectively, and that the work flows through it without friction, overlapping or duplication.) मूने (Mooney) ने समन्वय की परिभाषा करते हुए कहा है कि—“किसी नदय की प्रवाह के लिए उपयुक्त होने वाले प्रयत्नों में कार्य की एकता तथा उनकी क्रमिक रूप में संगठित करने की समन्वय कहते हैं।” (“Co-ordination is orderly arrangement of group effort to provide unity in the pursuit of a common purpose”) मधेश में, समन्वय का अर्थ विभिन्न विभागों के पारस्परिक संबंधों की एक तरह संगठन कार्यों में समन्वय तथा एकता माना है।

समन्वय की आवश्यकता (Need for Co-ordination) :

(1) समन्वय की आवश्यकता हमारा उत्पन्न होती है कि बड़े संगठनों में कार्य करने वाले व्यक्तियों में एक स्वाभाविक प्रवृत्ति होती है कि उन्हें स्वतन्त्र छोड़ दिया जाए परन्तु हमारा परिणाम यह भी होता है कि वे विभिन्न दिशाओं में भटक जाते हैं जिसमें टकराव पैदा हो जाता है।

(2) कोई विभाग इतना स्वार्थी न बन जाए, जिसमें वह अन्य विभागों की

मुविधायी तथा साधनसम्पत्तियों के प्रति उत्तरीय हो जान या उत्तरी तरफ ध्यान ही न दे ।

(iii) संगठन की प्रत्येक इकाई में दूसरे इकाई का कार्य दोहराया न जाए सम्पत्त सम्पत्त की स्थिति उत्पन्न हो सकती है, या समन्वय आवश्यक होता है ।

(iv) कई बार यह भी देखा है संगठन की कुछ इकाइयों के सम्पत्त एतने गतिशील व संचय होत हैं कि दूसरी की धोखा अधिन र्धित और महत्व प्राप्त करना चाहते हैं और दूसरी इकाइयों के कार्य शीघ्र कर अपने कार्य क्षेत्र में युद्ध कर अपना प्रभुत्व स्थापित करना चाहते हैं । सम्पत्त में यह भावना कम हो जाती है ।

भारत में, कहा जा सकता है कि समन्वय संगठन में सम्पत्त विचारण की विधि है । यह विधितता में एका की गोज का प्रमाण है ।

**समन्वय स्थापना की विधियों या समन्वय कैसे उत्पन्न किया जाए**

(Methods of Achieving Coordination or How to Coordinate)

समन्वय की स्थापना एक महत्वपूर्ण कार्य है । विभिन्न तरीकों से समन्वय स्थापित करने का प्रयत्न किया जाता है, जिनमें मुख्य निम्न हैं -

(i) संगठन के अध्यक्ष के द्वारा आगतियों, निदेशों तथा आदेशों के द्वारा समन्वय स्थापित किया जाता है । अध्यक्ष आदेशों के माध्यम से विभिन्न भागों को मिलता रहता है ।

(ii) समितियों (Committees) के द्वारा भी समन्वय स्थापित किया जाता है । जैसे तो समितियाँ विभिन्न प्रकार की होती हैं । लेकिन समन्वय के लिए वेदा ऐसी ही प्रकार की समितियाँ महत्वपूर्ण हैं जिनको निम्न लेने का अधिकार हा अपना धनगत अधिकार प्रस्तुत करने का । ये समितियाँ मन्त्रिभागीय समन्वय का धेष्ठ राणा मानी जाती हैं । मन्त्रिमण्डलीय समिति, मन्त्रिमण्डल सचिवालय समितियाँ, क्षेत्रीय तथा विभागीय समितियाँ आदि । यहाँ यह बताना देना उपयुक्त होता कि इन समितियों के सदस्यों की संख्या अधिक नहीं होती चाहिए तथा सदस्यों को अपनी निष्पक्ष रूप देने का अधिकार होना चाहिए । सदस्यों को वेदा अधिकारी के कार्यों का अनुमोदन करने का रण ही नहीं रहना चाहिए, अपितु उम्ह संचय योगदान देना चाहिए ।

(iii) समितियों के अनिरित मन्त्रिभागीय बैठके (Inter Departmental Meetings), सम्मेलन (Conference) तथा समन्वय हेतु विभिन्न विशिष्ट सर राधों द्वारा भी समन्वय किया जा सकता है । भारत में वेदा तथा राज्य स्तर पर ऐसे कई सम्मेलन आयोजित किये जाते हैं, जैसे राज्यपालों तथा मुख्य मन्त्रियों के सम्मेलन, राष्ट्रीय विकास परिषद् तथा क्षेत्रीय परिषदों (National Development Council and Zonal Councils) के सम्मेलन प्रति वर्ष आयोजित किये जाते हैं, जिनका उद्देश्य समन्वय स्थापित करना ही होता है । कभी-कभी विभागीय सम्पत्तों का भी सम्मेलन इसी उद्देश्य में आयोजित किया जाता है ।

(iv) योजना, समन्वय का एक प्रभावशाली तरीका है। नियोजन (Planning) में जन, धन तथा सामग्री आदि सम्मिलित होने हैं। वास्तव में नियोजन राष्ट्रीय स्तर पर समन्वय का महत्वपूर्ण कदम है।

(v) नियोजन की भांति वित्त मन्त्रालय (Finance Ministry) भी समन्वय का एक महत्वपूर्ण साधन है। सभी विभागों का वित्त मन्त्रालय में सम्बन्ध रहता है। प्रत्येक विभाग अपने आवश्यकताओं का व्योरा धर्मात् बजट वित्त मन्त्रालय को प्रस्तुत करता है। इन व्योरों के आधार पर वित्तमन्त्रालय बजट तैयार करता है, साथ ही व्यय के साधनों पर भी यह निगरानी रखता है। इस प्रकार विभागों की गतिविधियों में समन्वय स्थापित कर सकता है।

(vi) समन्वय के विभिन्न साधनों में आत्म-समन्वय भी एक महत्वपूर्ण तरीका है। प्रत्येक अधिकारी को अपने कार्यों को इस प्रकार सम्पादित करना चाहिए जिससे दूसरों के कार्यों में बाधा उत्पन्न न हो। इससे विपरीत उमरे कार्यों से दूसरे विभागों में समन्वय उत्पन्न होना चाहिए। आत्म समन्वय समन्वय का एक प्रभावशाली साधन है।

### (9) उत्तरदायित्व के अनुरूप सत्ता या अधिकार का सिद्धान्त

(Responsibility Proportion to Authority)

संगठन की सफलता का आधार उत्तरदायित्व के अनुरूप ही अधिकार या सत्ता का सिद्धान्त है। इस सिद्धान्त को उत्तरदायित्व के अनुपात में अधिकार या सत्ता का सिद्धान्त भी कहते हैं। साधारण शब्दों में इसका अर्थ यह होता है कि जब किसी व्यक्ति या प्रशासकीय कर्मचारी को कोई कार्य करने का उत्तरदायित्व दिया जाता है तो उस व्यक्ति को कुछ अधिकार दिये जाने चाहिए जिससे कि वह अपने उत्तरदायित्व को पूरा कर सके। वैसे तो यह सत्य है कि प्रत्येक व्यक्ति द्वारा अपने उत्तरदायित्व का पावन उमरे व्यक्तित्व पर निर्भर करता है, परन्तु किसी भी व्यक्ति को किसी विनिष्ट कार्य के लिए तब तक सत्ता उत्तरदायी ठहराया जा सकता है, जब तक कि उसे अपनी सत्ता या उत्तरदायित्व के अनुपात में सत्ता ही प्राप्त नहीं है जितनी कि उस कार्य के सम्पादन के लिए आवश्यक है।

लोक-प्रशासन में प्रशासकीय संगठन के कार्यों को सुचारु रूप में चलाने के लिए यह आवश्यक है कि संगठन के प्रत्येक स्तर पर पदाधिकारियों को अपने उत्तरदायित्वों को निभाने के लिए उमरे समान अधिकार दिये जाएँ। जितनी अधिक सत्ता तथा सुविधाएँ प्राप्ता होंगी, वह उतने ही उत्तरदायित्व का विकास कर सकेगा। अधिकार या सत्ता के अभाव में उत्तरदायित्व की भावना का उत्पन्न होना असम्भव-ही बात है। अतः यह सर्वमान्य सत्य है कि प्रशासन के कार्यों को सुचारु रूप से चलाने के लिए उत्तरदायित्व के अनुपात में सत्ता या अधिकार दिया जाना चाहिए।

उपरोक्त प्रत्ययन से स्पष्ट हो जाता है कि प्रशासकीय संगठन के विभिन्न मंडलों में जिनके आधार पर संगठन का निर्माण किया जाता है। कोई भी सिद्धान्त

प्रशासकीय संगठन के लिए पर्याप्त नहीं है। संगठन में एक से अधिक सिद्धान्तों का सहारा दिया जाता है। अतः इन्हें प्रशासकीय संगठन की आन्तरिक समझाने की कहा जाता है। प्रशासकीय संगठन की प्रकृति तथा उसके कार्य एवं उद्देश्य पर बहुत कुछ निर्भर करता है। सम्भवतः इसी के आधार पर सिद्धान्तों का चयन किया जाता है, जिन पर संगठन का निर्माण किया जाता है।

### परिचयपरक प्रश्न

- 1 संगठन की परिभाषा दीजिये। उसके सम्बन्ध में विभिन्न दृष्टिकोणों का वर्णन कीजिये।

Define Organisation and describe the various approaches

- 2 संगठन में गैर-समान्य अथवा क्रमिक प्रक्रिया के सिद्धान्त का अर्थ क्या समझते हैं? इन सिद्धान्तों के गुण-दोषों की विवेचना कीजिए।

What do you understand by Scalar or Hierarchical principle in organisation, ? Discuss its merits and demerits

- 3 प्रशासकीय संगठन में एकीकृत व्यवस्था तथा स्वतन्त्र व्यवस्था के गुण-दोषों का वर्णन कीजिये।

Discuss the relative advantages and disadvantages of the Integrated and Independent System of administrative organisation

- 4 समन्वय का अर्थ तथा उसकी आवश्यकता को बताने हुए उस प्राप्ति करने के साधनों का वर्णन कीजिए।

Define Co-ordination and discuss its necessity and describe the means for securing it

- 5 केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीयकरण के अर्थ को बताने हुए उसके गुण-दोषों का वर्णन कीजिये।

Define Centralization and Decentralization Discuss its merits and demerits

- 6 टिप्पणियाँ लिखिए—

(a) आज्ञा की एकरता, (b) नियन्त्रण का क्षेत्र, (c) प्रत्याख्यान

Write short notes on—

(a) Unity of Command, (b) Span of Control, (c) Delegation.

## सूत्र तथा स्टाफ अभिकरण

(LINE AND STAFF AGENCIES)

साधुनिर वात में कार्यपालिका का उत्तरदायित्व बहुत बढ़ गया है। उगे प्रकार प्रचार के कार्य करने पड़ते हैं। इन कार्य को मुख्य रूप में दो भागों में बाँटा जा सकता है। प्रथम राजनीतिक तथा द्वितीय प्राध्यागनिक। राजनीतिक कार्य में प्रपत्ती नीतियों तथा कार्यक्रमों के लिए वैधानिक समर्थन प्राप्त करना तथा उगे बनाये रखना, और माव ही राष्ट्र को मेशुन प्रदान करना इत्यादि कार्य आते हैं। ये महत्वपूर्ण कार्य हैं और इनमें किसी भी प्रकार की अवहेलना करने का तात्पर्य है अवधि में पड़ने ही प्रपत्त पद को लो देने का सकट युक्ता। उगेके प्रशासनिक कार्य को लूथर गुल्लिक (Luther Gullick) ने एक ही शब्द 'पोस्टकोर' (POSD-CORB) में समझीत कर दिया है। कार्यपालिका को योजना बनाना, संगठन रखना, कर्मचारी वर्ग की व्यवस्था करना, आदेश देना, समन्वय रखना, रिपोर्ट प्रस्तुत करना तथा आय-व्यय का ब्यौरा तैयार करना आदि कार्य करने होते हैं। ये कार्य इतने अधिक हैं कि इन्हें निष्पादन एक व्यक्ति के द्वारा सम्भव नहीं। वास्तव में वर्तमान प्रशासन इतना जटिल हो गया है कि अब उगेका सम्मानन विशेषज्ञों द्वारा होता है और यदि मुख्य-कार्यपालिका स्वयं भी विशेषज्ञ हो, तो भी उगेमें यह आता नहीं हो जा सकती कि यह प्रत्येक समस्या के सम्बन्ध में विशेष योग्यता रखता है। उनका कार्य एक सामान्य प्रबन्धक (General Manager) का है। प्रशासन में परिचित उगे अनेक राजनीतिक कार्य भी करने होते हैं। अतः उगेके पास समय का प्रभाव रहता है। समय का प्रभाव न भी हो तब भी प्रशासन में मितव्ययिता तथा कार्य-पुनर्रचना उत्पन्न करने के लिए लो यह आवश्यक है कि उत्तम व्यवस्था द्वारा तथा प्रशासन सम्बन्धी विभिन्न अभिकरणों की सृष्टि करने उगे संगठित रूप प्रदान करे और मुख्य प्रशासन को केवल यह देखरेख रखनी चाहिए कि प्रशासन ठीक तरह से चल रहा है या नहीं। मूने (Mooney) का कहना है कि, "प्रशासक को गश्त ही बहुत सी बातों के बारे में तथा बहुत से तथ्यों पर विचार करना होता है और समस्याओं को हल करने के लिए विभिन्न प्रकार के ज्ञान की आवश्यकता होती है, अतः किसी एक व्यक्ति के लिए यह सम्भव नहीं होता कि वह बिना किसी महायत्ना के हम सम्पूर्ण कार्य को पूरा कर सके।" ("Always there are too many things to think about too many factors to consider")

(no diversified a knowledge required for solution for the unaimed capacity for one leader to encompass") इन कार्यों को करने के लिए कार्यपालिका की सहायतायें विभिन्न प्रकार के विभाग व्यवस्था इकाइयों का निर्माण किया जाता है। ये विभाग व्यवस्था इकाइया अपने कार्यों के आधार पर सम्बोधित की जाती है। जैसे रक्षा के कार्य हेतु रक्षा विभाग, वैदेशिक कार्य हेतु वैदेशिक विभाग आदि। सरकार के मुख्य प्रशासनिक विभागों को लोक-प्रशासन में मूल अभिकरण का नाम दिया जाता है। इनका मुख्य सम्बन्ध सरकार के प्राथमिक कार्यों से होता है। इन विभागों के मुख्य अधिकारी अपने विभाग की नीति निर्धारित करते हैं तथा उसे लागू करने की व्यवस्था करते हैं।

प्रशासन में मूल अभिकरण के कार्य भी इनके विविध प्रकार के होते हैं कि वे उन्हीं स्थानों पर नहीं कर सकते। कार्य की व्यवस्था के कारणों से अनेक प्रकार के कर्मचारियों की आवश्यकता होती है। इस कारण प्रशासन में कुछ स्टाफ अभिकरणों की स्थापना की जाती है जिनका मुख्य कार्य मूल अभिकरणों की सहायता करना होता है। मुख्य कार्यपालिका तथा विभागाध्यक्षों को अपने कार्य की ठीक प्रकार से चलाने तथा समय-समय पर परामर्श के हेतु प्रशासकीय कर्मचारियों का समूह रखा जाता है। इन प्रशासकीय कर्मचारियों को लोक-प्रशासन में स्टाफ अभिकरण कहते हैं। स्टाफ का कार्य ही सहायता या सहारा देना है, जैसा कि डॉ० एम०पी० शर्मा (Dr M P Sharma) का मत है कि, "स्टाफ का साहित्यिक भाषा क्षमता (माटी) होता है, जो तुम्हें सहारा देने का कार्य दे सकती है, किन्तु तुम्हारी दिशाओं को निर्धारित नहीं कर सकती।" फॉयल महोदय (Foyal) ने स्टाफ के महत्त्व को बताते हुए कहा है कि—“बड़े उद्योगों के प्रधानों की वे चाहें रिश्तों योग्यता कभी न हो या कार्यक्षमता कभी न हो, वे अपने समस्त वर्तमानों एवं उत्तरदायित्वों को स्वयं पूरा नहीं कर सकते। यहाँ वे व्यक्तियों के एक ऐसे वर्ग का सहारा देते हैं, जिनके पास ऐसी शक्ति, योग्यता तथा समय होता है, जिसका बि प्रधान में सहाय हो सकता है। व्यक्तियों के इस वर्ग से प्रबन्धकीय स्टाफ का निर्माण होता है। यह एक प्रकार की सहायता है तथा प्रबन्धक के व्यक्तित्व का एक प्रकार से विस्तार है, जिससे कि अपने वर्तमानों को पूरा करने में उसे सहायता मिल सके। फॉयल बड़े व्यवसायों में ही स्टाफ एवं पृथक् संस्था के रूप में दिखाई देता है और व्यवसाय के महत्त्व के साथ उसका भी महत्त्व बढ़ता जाता है।”

स्टाफ उन कर्मचारियों का समूह है जो मुख्य कार्यपालिका को उसके वर्तमानों को पूरा करने में सहायता तथा सहाय देता है जिससे आधार पर वह यह निर्णय करता है कि क्या कार्य होना चाहिए, और किस प्रकार किया जाना चाहिए। इस प्रकार स्टाफ कार्यपालिका द्वारा निर्णय के लिए मामलों तैयार करता है पर स्वयं निर्णय नहीं करता। मूने (Mooney) का विचार इस सम्बन्ध में महत्त्वपूर्ण है।

वस्तुके अनुसार स्टाफ व्यक्ति के व्यक्तित्व का फैलाव है। इसका अर्थ है अधिक प्रांगे, अधिक कान, अधिक हाथों का, उसकी सहायता तथा योजनाओं को पूरा करने के लिए प्रयोग। (The staff is the expansion of the personality of the individual. It means more eyes, more ears and more hands, to aid him in forming and carrying out his plans.)

लोक-प्रशासन में जो मूल तथा स्टाफ शब्दों का प्रयोग किया जाता है, वे बस्तुतः सैनिक शाब्दावली से लिये गये हैं। सर्व-प्रथम इस शब्द का प्रयोग एशिया की सेना में हुआ तथा बाद में सन् 1903 में अमेरिकन 'सेना सचिव' 'इलिहू हट' ने सैनिक प्रशासन में स्टाफ शब्द का प्रयोग किया। यह प्रयोग सैनिक पदाधिकारियों तथा उनके सहायक मण्डलों के लिए किया गया था। वास्तव में कार्य को सम्पन्न करने का अधिकार या भार मूल (Line) का होता है तथा उस कार्य में सहायता तथा परामर्श देने का भार 'स्टाफ' का है। विभिन्न सैनिक मण्डलों में एक सेना-पति होता है और उसके नीचे बहुत से सैनिक अधिकारी कार्य करते हैं—जैसे जनरल, बर्नल मजर, कप्तान आदि। इन अधिकारियों को साइन या मूल अधिकारियों की सहायता दी जाती है। ये अधिकारी युद्ध का वास्तविक कार्य सम्पन्न करते हैं। दूसरा मुख्य उद्देश्य युद्ध में विजय प्राप्त करना होता है। अतः ये अधिकारी सेना को युद्ध के मैदान में आदेश देने हैं तथा उनका सहायन करते हैं। यह कार्य तब तक नहीं हो सकता जब तक कि लड़ने वाले सैनिकों को आवश्यकता की सभी वस्तुएँ, जैसे—भोजन, औषधियाँ, अस्त्र-शस्त्र, गाढ़ा-खाना उपलब्ध हो सकें। इस कार्य को करने के लिए प्रत्येक सैनिक मण्डल के साथ एक सहायक अधिकारी होता है। इसी अधिकारी को स्टाफ का नाम दिया जाता है। वास्तव में स्टाफ सहायक युद्ध में लड़ती नहीं है, बल्कि लड़ने वाले सैनिकों की सहायता करती है। इनकी सहायता के प्रभाव में कोई भी सैनिक युद्ध में नहीं लड़ सकता। ये सहायक उस मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति में सहायक होती हैं जिनके लिए वह सेना का निर्माण किया जाता है।

सेना में मूल तथा स्टाफ के शब्दों की समझ लेने के पश्चात् सैनिक मण्डल में भी इन दोनों शब्दों के अर्थ को समझ लेना आवश्यक है। असैनिक मण्डल में भी हम देखते हैं कि यहाँ दो प्रकार के अधिकारी होते हैं। पहले प्रकार के अधिकारी वे होते हैं जो आदेश देने के लिए अपनी मर्ता या प्रयोग करते हैं। इस प्रकार के अधिकारियों को मूल अधिकारियों की सहायता दी जाती है। दूसरे प्रकार के अधिकारी होते हैं जो कार्यपालिका को अपने कार्य में सहायता पहुँचाने हैं। इसे स्टाफ अधिकारण कहा जाता है। स्टाफ अधिकारण का कार्य कार्यपालिका को सहायता तथा परामर्श देना होता है, जबकि मूल अधिकारण का कार्य सत्ता का उपयोग तथा प्रयोग करना है। यही यह अर्थ देना आवश्यक है कि सैनिक मण्डल



य इस प्रकार का भेद स्पष्ट दिखाई नहीं देता । कोई संगठन ऐसे होते हैं जिनमें सूत्र तथा स्टाफ दोनों ही अभिकरणों का कार्य एक साथ किया जाता है । भारतीय प्रशासन में पॉन० एच० एलतवी को दोनों प्रकार के अभिकरणों के भेद ढूँढने में बहुत कठिनाई का सामना करना पड़ा । उनके शब्दों में—

“यहाँ लाइन या सूत्र एवं स्टाफ में भेद करने वाली न तो कोई शब्दावली ही पाई जाती है और न कोई ढाँचा ही । यह एक ऐसी शब्दावली है जिसकी उत्पत्ति तो या उसमें अधिक वर्ष पहले जर्मनी में हुई थी और तब से परिमार्जित करके उसको स्थापित प्रजातन्त्रों में प्रयोग में लाया गया है । ” इन शब्दों को यहाँ (भारत में) उन ढाँचों पर लागू नहीं किया जा सकता जिनमें उनका कोई अर्थ नहीं है । उनका प्रयोग केवल उन बातों का वर्णन करने के लिए किया जा सकता है जो विद्यमान नहीं है । प्रविरक्षा, वैदेशिक सम्बन्ध तथा केन्द्रीय करा के सग्रह को छोड़कर समूचा संगठन एक विशाल स्टाफ संगठन है । इन तथा कुछ अन्य भ्रमवादों का छोड़कर नई दिल्ली में कोई लाइन कार्य नहीं पाया जाता । दूसरे शब्दों में इन भ्रमवादों को छोड़कर केन्द्रीय सरकार में वास्तविक तथा पूर्ण प्रशासन पाया ही नहीं जाता ।

इस प्रकार लाइन तथा स्टाफ को एक-दूसरे से पृथक् करना बहुत कठिन है । एक ही मस्या (Agency) कभी लाइन का कार्य करती है और कभी स्टाफ का । उदाहरण के लिए, भारतीय प्रशासन में शिक्षा विभाग को लिया जा सकता है । शिक्षा प्रायोग सरकार को शिक्षा सम्बन्धी योजनाओं की रूप-रेखा बना कर सलाह देता है, स्टाफ का निदेश भी देता है । इसके अतिरिक्त शिक्षा सम्बन्धी योजनाओं को कार्यान्वित भी करता है । छोटे स्तर पर तो लाइन तथा स्टाफ इतने एक-दूसरे से मिले-जुले होते हैं कि उनको पृथक् करना कठिन होता है । छोटे संगठनों में भी यह समस्या लगातार अटिल बनी रहती है । उदाहरण के लिए, प्रायः हम देखते हैं कि एक छोटे स्कूल का अध्यापक पढ़ाने का कार्य भी करता है और कभी-कभी उसमें लिपिक (Clerk) का कार्य भी लिया जाता है या उसे करना होता है । पहले रूप में वह लाइन की श्रेणी में आता है और दूसरे रूप में स्टाफ । इन शब्दों के भेद की समस्या को देखते हुए साइरल ओडोनल (Cyril Odonell) ने सत्य ही कहा है कि प्रबन्ध-व्यवस्था के अन्य किसी क्षेत्र में शब्दों को लेकर इतना विवाद उत्पन्न नहीं हुआ जितना कि लाइन तथा स्टाफ शब्दों को लेकर हुआ है । जैसे सस्थाओं का विभाजन सूत्र भ्रमवाद सूत्र तथा सहायक विभागों में किया जाता है । परन्तु न तो कोई विभाग पूर्णतः सूत्र होता है और न सहायक ।

### सूत्र तथा स्टाफ में अंतर

जंगा कि ऊपर कहा जा चुका है कि सूत्र तथा स्टाफ में आसानी से भेद नहीं किया जा सकता । फिर भी अध्ययन की दृष्टि से इन दोनों के बीच भेद को स्पष्ट करने के लिए एक रेखा खींचने है, जो इस प्रकार है—

(क) स्टाफ तथा मूत्र में अन्तर हम बात को लेकर किया जाता है कि मूत्र इकाइयाँ कार्य-निष्पादन करने वाली होती हैं, जबकि स्टाफ इकाइयाँ परामर्श देने का कार्य करती हैं। सेवावस्त्री का मन इस सम्बन्ध में सहजपूर्ण है। उसके अनुसार—“स्टाफ ‘मूत्र विभाग’ के लिए योजना बनाता है, उसको परामर्श देता है तथा उसकी सहायता करता है, परन्तु वह आदेश नहीं दे सकता। एक स्टाफ अभिवर्णन का उद्देश्य प्रत्यक्ष प्रत्यक्ष गृह सम्बन्धी सेवाएँ सम्पन्न करना है, जिसमें कि मध्य का पल प्राप्त हो सके।”

(ग) मूत्र अभिकरण कार्य करता है तथा स्टाफ उसके उग कार्य को आगत बनाता है।

(ग) मूत्र अभिवर्णन को यह अधिकार होता है कि वह स्टाफ द्वारा दिये गये परामर्श को माने अथवा न माने। स्टाफ परामर्श देने के अपने कर्तव्य का पालन करता है। उसे मूत्र अभिकरण को आदेश देने का कोई अधिकार नहीं है।

(घ) “कार्य-निष्पादन के लिए बनाया जाने वाला संगठन ‘मूत्र’ कहलाता है और विचार-विमर्श के लिए बनाया जाने वाला संगठन ‘स्टाफ’ कहलाता है।”

(ङ) “स्टाफ तथा मूत्र समवर्गीय हैं, जो कि मूत्र में स्टाफ तब एक पद-गोपान के सम्बन्ध के आधार पर नहीं, बल्कि मुख्य निष्पादक के अन्तर्गत गता तथा उत्तरदायित्व की एक क्षैतिज रेखा पर कार्य करते हैं।”

(च) मूत्र अहोक्षेत्र में स्टाफ तथा मूत्र अभिकरणों के भेद बनाने दृष्ट किया है कि—“स्टाफ को पूर्णतया एक औपचारिक मण्डल माना जाता है, जिसका प्राथम परामर्श देने के एक मात्र कार्य तथा आदेश देने के त्रिभुज अधिकार में भेद करना होता है।”

अतः मूत्र तथा स्टाफ के बीच के इन भेद को, निम्न में से एक का कार्य—कार्य-निष्पादन करना है तथा दूसरे का कार्य परामर्श देना है—अधिक सदा-सदा कर नहीं करना चाहिए। जैसा कि बताया जा चुका है कि अर्थात् प्रशासन में इन दोनों का भेद स्पष्ट दृष्टिगोचर नहीं होता। हमने तो कोई सन्देह नहीं है कि प्रत्येक संगठन में मूत्र तथा स्टाफ का कार्य होता है। परन्तु कोई भी व्यक्ति संगठन में गता ऐसी पृथक्-पृथक् इकाइयाँ या अधिकारी नहीं। या सकता जो कि इन दो प्रकार के कार्यों में धगे हो। यहाँ दृष्टिगोचर करने का कथन व्यक्त करना उचित प्रतीत होता है। उनका कहना है कि—“हम विषय में अविश्व में अधिक नहीं कहा जा सकता है कि अधिकारी मण्डलों में दो त्रय पाये जाते हैं—एक जो मूत्र—जो कि कार्य का निष्पादन करता है, और दूसरा स्टाफ—जो कि योजनाएँ बनाता है तथा अन्य अनेक प्राक्निष्ठ सेवाएँ प्रदान करता है।”

। इस प्रकार मूत्र तथा स्टाफ में भेद करना बहुत कठिन है। वास्तव में, मूत्र संगठन की स्वतन्त्रता का आधार स्टाफ होता है; परन्तु स्टाफ का अन्तिम मूत्र

पर आधारित होता है। कुछ विद्वान स्टाफ को केवल परामर्श देने वाला गणठन मानते हैं। जो विद्वान इस बात को मानते हैं उनका कहना है कि प्रशासकीय व्यवस्था में इन परामर्श देने वाली द्वाइयों का बड़ा महत्व है, जो कुछ भी हो यह स्पष्ट है कि स्टाफ तथा सूत्र एक-दूसरे पर आधारित हैं। इस सम्बन्ध में पिफनर महोदय का मत है कि—

“स्टाफ कार्य की परामर्शदात्री प्रकृति पर अत्यधिक जोर देने के कारण ही ‘स्टाफ’ शब्द के उपयोग के बारे में बहुत अधिक भ्रम उत्पन्न हो गया है। एक सामान्य भी गलत विचारधारा बन गई है कि स्टाफ कर्मचारी, पृथक्, शिक्षा प्राप्त विद्वान् तथा रिटायर होने वाले व्यक्ति होते हैं जो कि प्रशासन के कार्य क्षेत्र से दूर रहते हुए डेस्क पर बैठते हैं और वहाँ वे योजनाएँ बनाते हैं, जो कि विचार के लिए मुख्य निष्पादक के पास भेज दी जाती है। नियम यह है कि मुख्य निष्पादक इन प्रतिवेदनो तथा योजनाओं का अच्छी प्रकार अध्ययन करता है, उन पर अपना स्वतन्त्र निर्णय करता है और उसके बाद आदेश की शृंखला में नीचे तक आजाये जारी करता है।” इस प्रकार स्टाफ केवल परामर्श देने वाला ही नहीं है, इसका स्थान तो सम्पादित किये जाने वाले कार्य के मध्य में होता है।

इस गलत विचारधारा को दूर करने के लिए यह मुझसे दिया जाता है कि “स्टाफ मेवाएँ, स्टाफ अधिकरण तथा स्टाफ कर्मचारी विभिन्न प्रकार के हान हैं।” स्टाफ कर्मचारियों को तीन मुख्य भागों में बाँटा जा सकता है (1) सामान्य स्टाफ, (2) सहायक स्टाफ, तथा (3) तकनीकी स्टाफ। इन तीनों ही वर्ग के अन्तर्गत सम्पूर्ण की जाने वाली क्रियाओं के बीच के भेद को समझ लेने में यह स्पष्ट हो जायेगा कि स्टाफ मेवाएँ अध्ययन करने, योजनाएँ बनाने तथा परामर्श देने के कार्य से बहुत दूर हैं, वे तो प्रशासन के कार्य को सुविधाजनक बनाती हैं। यहाँ हम तीनों प्रकार की स्टाफ सेवाओं पर विचार में वर्णन करेंगे

### (1) सामान्य स्टाफ

#### (General Staff)

सामान्य स्टाफ के अन्तर्गत वे कर्मचारीगण आते हैं, जिनका कार्य सामान्य रूप से कार्यपालिका को उसके कार्यों तथा उसके उत्तरदायित्व के निभाने में सहायता करना होता है। ये कर्मचारी परामर्श देने हैं, तथ्यों का सफह करने हैं और आवश्यक मामलों में मुख्य निष्पादक के पास निर्णय के लिए प्रस्तुत करने हैं। कार्यपालिका के कार्य में सुगमता लाने का कार्य, यह सामान्य स्टाफ करता है। अनेक प्रशासकीय समस्याओं का हल खोज कर वह कार्यपालिका के समय को बनाता है। सामान्य स्टाफ के पास आदेश देने वाली कोई प्रत्यक्ष शक्ति नहीं होती। प्रत्येक देश में कार्यपालिका को सहायता देने के लिए किसी-न-किसी रूप में सामान्य स्टाफ होता है। भारत में मुख्य कार्यपालिका के पास उसको परामर्श तथा कार्य में सहायता

के लिए सामान्य स्टाफ है। निम्न चार अभिकरण सामान्य स्टाफ की श्रेष्ठि में आते हैं :—

(क) मन्त्रि-परिषद् सचिवालय (Cabinet Secretariat)

(ख) वित्त मन्त्रालय (Ministry of Finance)

(ग) योजना आयोग (Planning Commission)

(घ) गृह मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs)

भारतीय स्थिति के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि यहाँ 'सामान्य स्टाफ' अभिकरण उम दिना में इनके विरामित नहीं है जैसे कि विदेश व अन्य मुख्य कार्यपालिकाओं के सामान्य स्टाफ अभिकरण है। ब्रिटेन में सामान्य स्टाफ का कार्य मन्त्रि-परिषद् सचिवालय तथा ब्रिटिश राज-सेवा करते हैं। मध्यक राज्य पॅरेरिफ में मुख्य कार्यपालिका (गवर्नर) की सहायता करने के लिए हाइस्ट हाउस पार्लामेंट तथा जस्टि विभाग है जो कि सामान्य स्टाफ का कार्य करते हैं।

सामान्य स्टाफ के कर्मचारियों में अपने उत्तरदायित्वों की विमर्श के लिए, कुछ विशेष गुण जान आवश्यक हैं। कुछ महत्वपूर्ण गुण निम्न हैं—

(क) सामान्य स्टाफ कर्मचारियों को प्रत्येक कार्य के बारे में संपूर्ण जानकारी होनी चाहिए।

(ख) सामान्य कर्मचारी का यह आवश्यक गुण माना गया है कि वह तथ्यों का महत्त्व तथा भक्षण के बारे में और उन्हें कार्यपालिका अधिकारी के पास प्रस्तुत करे।

(ग) सामान्य स्टाफ कर्मचारियों को चूँकि अन्य मूल अधिकारियों के साथ सहयोग में कार्य करना होता है, अतः उनमें सहयोग करने की तथा मामलों पर योग्यता के साथ जानकारी चलाने एवं विचार करने की क्षमता होनी चाहिए।

(घ) सामान्य स्टाफ कर्मचारी ऐसे होने चाहिए जो सम्मेलनों की सम्मेलन तथा मुद्दामों की सम्मेलन रखें हों। इस प्रकार के ज्ञान के आधार में वे कार्यपालिका की परामर्श देने के सम्मेलन में सम्मेलन हों जायेंगे। अतः सामान्य स्टाफ के कर्मचारी विशिष्ट ज्ञान वाले होने चाहिए।

(ङ) अधिक महत्वपूर्ण गुण सामान्य कर्मचारियों का यह माना गया है कि उनमें सहयोग की भावना नहीं होनी चाहिए। जो कुछ भी परामर्श उन्हें देना है उसे सहयोग के साथ दें। परामर्श मानना या न मानना विमर्शार्थक या कार्य है। जिद्दी या भगवान् प्रकृति के व्यक्ति सामान्य स्टाफ कर्मचारियों के लिए अनुपयुक्त होते हैं। प्रशासन की सफलता का आधार ही सामान्य स्टाफ की सहयोग, विमर्शालता तथा हंसमुख स्वभाव होता है।

(च) सामान्य स्टाफ के कर्मचारियों में प्रतिदिन जाने या प्रकाश में जाने की महत्त्वार्थता नहीं होनी चाहिए। उनमें तो अपने प्रधान के नीचे रहकर ही कार्य का गुण होना चाहिए।

है कि वे अपने-आपको कार्यकारी मण्डलों के रूप में कार्यरत रख सकें। भारत में इस प्रकार के महायन्त्र अभियन्तगणों की स्थापना की गई है, जिनमें मुख्य निम्न हैं—

- (क) लोक सेवा आयोग (Public Service Commission)
- (ख) केन्द्रीय लेखा तथा लेखा-जोखा विभाग (Central Accounts and Audit Department)
- (ग) केन्द्रीय लेखन सामग्री व मुद्रण विभाग (Central Stationery and Printing Department)
- (घ) केन्द्रीय वय अभिवरण (Central Purchase Agency)

महायन्त्र स्टाफ या अभिवरण के कारण प्रत्येक विभाग अपने-अपने काम कार्य-भार में मूक्त हो जाते हैं तथा इस प्रक्रिया के कारण निष्पत्ति, गरीब तथा धन्य में पक्षपात तथा भ्रष्टाचार होने की भी कम सम्भावना रहती है। इसके प्रतिष्ठित महायन्त्र अभिवरण अपने-अपने कार्य में विशेषज्ञता प्राप्त कर लेते हैं तथा विभिन्न विभागों की उन आवश्यकताओं की पूर्ति अधिक कुशलता से करते हैं। इसका सबसे बड़ा लाभ यह होता है कि महायन्त्र विभागों पर होने वाले व्यय में भी इस व्यवस्था ने भारी बचाव होनी है।

स्टाफ तथा महायन्त्र अभिवरण में अन्तर (Difference between Staff and Auxiliary Staff)

कभी-कभी "स्टाफ" तथा "महायन्त्र विभागों" के बीच भेद किया जाता है। यह कहा जाता है कि स्टाफ एक परामर्शदात्री शक्ति मानी जाती है, जबकि महायन्त्र अभिवरण, वज्रट, कर्मचारी तथा नियोजन आदि में सम्बन्धित गैर-कार्यकारी करने वाले होते हैं। स्टाफ, मण्डल के नीति-सम्बन्धी मामलों में सम्बद्ध रहता है और उसे नीति को पुनः निर्धारण करने का सुझाव देने का अधिकार होता है। इसके विपरीत महायन्त्र अभिवरणों का सम्बन्ध विंगो भी वर्तमान मण्डल की वृद्धि कायम करने में होता है। महायन्त्र अभिवरण कर्मचारियों की भर्ती करते हैं तथा आवश्यक सामान वय करने का कार्य करते हैं जबकि स्टाफ का कार्य वृद्धि परामर्श देना होता है। स्टाफ तथा महायन्त्र अभिवरण दोनों प्रकार की इकाइयों मूलविभागों का कार्य करने में महायन्त्रा पहुँचाने हैं, जिनमें कार्य सुविधापूर्वक सम्पन्न हो गये।

लोक-प्रशासन के कुछ विद्वान स्टाफ तथा महायन्त्र अभिवरण के उपयोग अन्तर को सामाजिक नहीं मानते। उनका विचार है कि वे दोनों ही केन्द्रित तथा ऐसी इकाइयाँ हैं जिसका सम्बन्ध मुख्य-कार्यपालिका में है। केवल नियन्त्रण के आधार पर हमें दोनों में पृथक्ता स्थापित नहीं करनी चाहिए। साधारणतया दोनों में अन्तर इतना मानने है कि महायन्त्रा अभिवरण का सम्बन्ध विभाग के उन व्यक्तियों की महायन्त्रा करने में है जो वास्तविक कार्य में मगल रहते हैं तथा स्टाफ का सम्बन्ध विभागीय मण्डल, नई सम्बन्धों, निरीक्षण तथा प्रशासकीय सामंजस्य के सम्बन्ध में

निर्माण करने से है। व्यवहार में इन दोनों का अन्तर स्पष्ट नहीं है। इस बात को एक उदाहरण में स्पष्ट किया जा सकता है। जैसे मुख्य-कार्यपालिका स्टोर्न, सामान शरीरने नियुक्त करने सम्बन्धी कार्यों की अधिकता के कारण किसी नये मण्डल या इकाई की स्थापना करने में अपने इन कार्यों को समर्पित कर सकता है। यह अभिकरण स्टाफ अभिकरण कहता होगा क्योंकि उसका काम इन बातों के सम्बन्ध में मुख्य-कार्यपालिका को सहाय देना होता है और बोर्ड विभाग यदि अपने बर्ष-वारियों की नियुक्ति तथा पदस्थित करने का कार्य लोक-सेवा प्रायोग को दे देता है तो उस विभाग के सम्बन्ध में यह सहायक अभिकरण बन जाता है। अतः इन दोनों का अन्तर इस बात पर निर्भर रहना चाहिए कि किस चीज के द्वारा इस अभिकरण का निर्माण हुआ है। यदि मुख्य-कार्यपालिका के द्वारा उनका निर्माण होता है तो वह स्टाफ होगा और यदि उसका निर्माण विभाग के द्वारा हुआ है तो सहायक स्टाफ होगा।

सहायक स्टाफ या अभिकरण की आवश्यकता (Need for Auxiliary Agency) :

विभागीय स्थापित विभागा को करने के लिए एक पृथक् अभिकरण की स्थापना की जाती है जिसमें दो मुख्य कारण हैं। पहला कारण तो यह है कि आज लोक-प्रशासन का कार्य इतना बड़ा गया है कि विभागाध्यक्षों को अपने आवश्यक कार्यों के सम्पन्न करने में ही समय नहीं मिलता। द्वितीय कारण यह है कि आज का युग विशेषीकरण का युग है। पहले प्रत्येक विभाग स्वयं अपने हिस्से रखता था, अपने लिए आवश्यक वस्तुओं को खरीदने की व्यवस्था करता था, स्वयं बर्षवारियों को भर्ती करता था। किन्तु आज इन सब कार्यों को विभागीय प्रशासन में समायोजित कर दिया गया है और उनका सम्पादन अलग अभिकरण को दे दिया गया है। भारत में मुख्य सहायक अभिकरण निम्न हैं—

(क) लोक सेवा प्रायोग।

(ख) केन्द्रीय वन अभिकरण।

(ग) केन्द्रीय लेखा एवं लेखा परीक्षा विभाग।

(घ) केन्द्रीय लेखन सामग्री एवं मुद्रण विभाग।

सोचता कारण यह है कि सहायक अभिकरणों के द्वारा समय की बचत के साथ-साथ प्रशासन में मितव्ययिता उत्पन्न होती है। प्रत्येक विभाग एक ही कार्य को नहीं दोहराता। एक ही अभिकरण सभी विभागों के लिए समान कार्यों को पूरा कर देता है जिसमें समय की बचत होती है। जैसे लेखन सामग्री एवं मुद्रण विभाग (Printing and Stationery Department) सभी विभागों के लिए लेखन सामग्री तथा मुद्रण की व्यवस्था करता है। इसके अतिरिक्त अधिक सख्या (Quantsities) में सामान शरीरने पर कम कीमत में सामान मिल जाता है। अर्थात् कारण, निरीक्षण की सुगमता रहती है। प्रत्येक सहायक अभिकरण एक ही प्रकार का कार्य करता है जिसमें निरीक्षण सरल हो जाता है।

सहायक अभिकरणों के लाभ (Advantages of Auxiliary Agencies:—

इस प्रकार के अभिकरणों के निम्न लाभ हैं :—

(क) इस प्रकार की व्यवस्था में कार्यों का विशेषीकरण सम्भव होता है। इनमें कार्यों का सम्पादन उन्हीं व्यक्तियों के द्वारा होता है, जिन्होंने उस कार्य विशेष में विशेष योग्यता पाई होती है।

(ख) सहायक अभिकरणों की स्थापना में पदाधिकारियों को अपने मुख्य कर्तव्य को पूरा करने के लिए अधिक समय मिल जाता है।

(ग) इनके प्रशासन के खर्च में कमी हो जाती है। क्योंकि सभी विभागों के लिए आवश्यक वस्तुओं के प्रत्येक उत्तरदायित्व एक ही अभिकरण के पास होने से सामान्य कम दामों में खरीद किया जा सकता है।

(घ) महासमिति विचारों की देख-रेख समुचित प्रकार में हो जाती है तथा विचारों का सम्पादन सबसे अधिक विभिन्न रीतियों के द्वारा हो जाता है।

सहायक अभिकरणों के अग्रगुण (Disadvantages of Auxiliary Agencies) —

जहाँ सहायक अभिकरणों में गुण पाये जाते हैं, वहाँ वे दोषों में मुक्त नहीं हैं। उनमें निम्न दोष पाये जाते हैं:—

(1) सहायक अभिकरण खेती अभिकरण में भिन्न होते हैं, अतः उनमें ईश्वर तथा समन्यता उत्पन्न हो सकती है। सहायक अभिकरण अनावश्यक रूप में साधन अभिकरणों के कार्य-क्षेत्र में हस्तक्षेप करते हैं।

(2) सहायक अभिकरण में यह मनोभावना पाई जाती है कि उनके कार्य अधिक महत्वपूर्ण हैं और साधन अभिकरण उनकी शृंखला पर बाधित हैं। यह भावना प्रशासन को दुर्घट बना देती है।

(3) कभी-कभी सहायक अभिकरणों के असहयोग (Non-cooperation) तथा अपने कर्तव्यों के प्रति उदासीनता के कारण साधन अभिकरण को पड़ी कठिनाई का सामना करना पड़ता है और जिसका प्रशासन पर महारा प्रभाव पड़ता है। उदाहरण के लिए, लोक सेवा आयोग कर्मचारी का चयन में इतनी देर लगा देते हैं जिसमें कार्यों के सम्पादन में कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। ऐसे ही किशन नामची व सुदूर विभाग को लिया जा सकता है जो कई विभागों की आवश्यकता सामग्री देने में इतनी देरी कर देते हैं कि विभाग के संचालन में कठिनाई उत्पन्न हो जाती है।

(4) सहायक अभिकरण कभी-कभी विभागों को दुर्बल बनाने का कार्य भी करता है जिसमें विभाग की प्रशासनिक क्षमता कम हो जाती है।

सहायक अभिकरणों में गुण व दोष होने के उपरान्त भी यह कहा जा सकता है कि इनकी प्रशासन की सफलता के लिए बनाये गये जा चुकी हैं। डॉ० ह्यूडन तथा प्रो० विलोबी ने इनकी प्रशंसा की है। वे ही विभागों को बनाये रखती हैं। ये वे रक्त को धमनियाँ हैं, जो थोड़ी सी शरीर को रक्त प्रदान करके उसे कार्य योग्य

वनाये ग्वती हैं। इतने महत्त्व के बावजूद यह ध्यान रखा जाना चाहिए कि सहायक अभिकरण धपनी सीमाओं में रहे तथा मादन व स्टाफ अभिकरणों के कार्यों में अनुचित हस्तक्षेप न करें। सहायक अभिकरण का कार्य सुविधा प्रदान करना होता है, न कि नियन्त्रण करना।

**सहायक अभिकरणों का संगठन —**

सहायक अभिकरणों के संगठन के सम्बन्ध में विलोबी महोदय ने उनको निम्नलिखित सभागों में विभाजित किया है—

- (क) मुख्य निषिक वा कार्यालय।
- (ख) नस्ती एव डाक सभाग।
- (ग) कर्मचारी सभाग।
- (घ) पूर्ति सभाग।
- (ङ) लेखा सभाग।
- (च) मुद्रण एव प्रकाशन सभाग।
- (छ) वस्तु अधिष्ठाता का कार्यालय।

विलोबी महोदय ने आगे यह भी कहा है कि प्रत्येक विभाग में एक ऐसा सभाग भी होना चाहिए जो प्रत्येक इकाई के कार्यों की देख-रेख तथा उनके कार्यों का समन्वय कर सके। विलोबी के अनुसार इन प्रकार की व्यवस्था के निम्न लाभ हैं —

- (क) उत्तरदायित्व एक ही स्थान पर कन्द्रित होगा।
- (ख) इस प्रशाखा का अध्यक्ष यदि एक उच्चाधिकारी की श्रेणी का व्यक्ति हो तो कार्य में एकरूपता तथा प्रभावीकरण आ जायेगा।
- (ग) बजट के अनुमानों की तैयार करने में सुविधा मिलेगी।

### (3) तकनीकी स्टाफ (Technical Staff)

मुख्य कार्यपालिका को प्रशासन में अनेक विविध कार्य करने होते हैं। इन विविध कार्यों को करने के लिए कुछ मुख्य तकनीकी स्टाफ अधिकारियों की आवश्यकता होती है। इनकी विशेषज्ञता की प्रकृति के कारण लोक-प्रशासन में इनका महत्वपूर्ण स्थान होता है। इस प्रकार के स्टाफ में अभियन्ता, चिकित्सक, वित्तीय एव व्यापारिक विशेषज्ञ, आदि आते हैं। तकनीकी विशेषज्ञ मुख्य कार्यपालिका की सहायता करते हैं और उनका परामर्श उस क्षेत्र में बड़ा मूल्यवान सिद्ध होता है जिसके कि वे विशेषज्ञ होते हैं। वर्तमान युग में, जबकि विज्ञान की उन्नति तीव्र गति से हो रही है, वहाँ तकनीकी स्टाफ की महत्ता भी बढ़ती जाती है। अतः वर्तमान में मुख्य कार्यपालिका के पास तकनीकी स्टाफ का होना अत्यन्त आवश्यक है। सामान्य स्टाफ के समान इनका कार्य समन्वय करना नहीं होता है, बल्कि



वह विशेष तकनीकी विषय का अध्ययन करते हैं तथा उगमे अपनी राय देने हैं। सामान्य स्टाफ इनके कार्यों में केवल सहायक ही कर सकता है, विशेष हस्तक्षेप नहीं।

निष्कर्ष के तौर पर यह कहा जा सकता है कि प्रशासन में मुख्य रूप में दो प्रकार की इकाइयाँ होती हैं एक को मूल इकाई कहा जाता है तथा दूसरे को स्टाफ इकाई। मूल इकाई के द्वारा विभागों का कार्य सम्पादित किया जाता है तथा स्टाफ इकाई के द्वारा परामर्शदायी कार्य किया जाता है। परन्तु प्रश्न यह है कि क्या स्टाफ इकाइयाँ केवल परामर्श देने का ही कार्य करती हैं, आदेश भी देती। इस प्रश्न का उत्तर देने इस हदबंद ए० साइमन ने कहा है—“मना में सात्वत है आज्ञा पालन करने की योग्यता ...। यह तो स्पष्ट है कि ऊपर की इकाइयाँ (स्टाफ) मना का प्रयोग करती हैं, ये नियंत्रण करती हैं तथा आदेश देती हैं। पर जो पेशीय कामिग इकाई किसी कामिग कार्यवाही का अनुमोदन करने से द्वार कर देती हैं... तब मूल इकाई के सम्मुख इनके अधिकृत और कोई विचार नहीं रह जाता कि वह उन आदेशों को माने।”

भारत में योजना आयोग की परामर्शदात्री माना जाता है। यह एक स्टाफ अधिकरण है, परन्तु इसका महत्त्व बढ़ता जा रहा है। वास्तव में केवल यह एक परामर्शदात्री ही नहीं अपितु इसकी गणना एक अधिकृत मना के रूप में की जा सकती है, जो कि यद्यपि भारत सरकार की सामान्य मशीनरी का एक घग नहीं है, परन्तु यह श्रेय योजना का निर्धारण करती है और उगके निर्माण मभी के द्वारा कार्यन्वित किये जाते हैं। इस सम्बन्ध में मोरसभा की अनुमान समिति ने यह सुझाव दिया था कि समस्त कार्यों का पुनरायोजन किया जाना चाहिए।

मूने (Mooney) का कहना इस सम्बन्ध में बहुत महत्वपूर्ण है। उसके अनुसार—“स्टाफ अधिकरण के अन्तर्गत दो सिद्धान्त निहित हैं—प्रथम सम्बन्ध तथा दूसरा विप्रवेशन। सम्बन्ध के अभाव में स्टाफ की सेवाएँ केवल परामर्श मात्र रह जायेंगी तथा विप्रवेशन के अन्तर्गत हम इस स्टाफ अधिकरण में आना करते हैं कि वे अपनी जानकारी और महत्त्व ऊपर से नीचे प्रत्येक मन्त्र तक पहुँचा देंगे।” स्टाफ का महत्त्व प्रशासन में कितना अधिक है, वह इस बात में प्रकट हो जाता है कि स्टाफ के अभाव में प्रशासन की गाड़ी चल नहीं सकती। प्रशासन तथा कार्यवाहिका के मध्य सम्बन्ध को बनाये रखने के लिए स्टाफ का रहना आवश्यक है। यही यह कहना अनुचित नहीं होगा कि स्टाफ भी एक मताधारी अधिकरण है। उगके पाग में आदेश देने की शक्ति होती है। व्यवहार-मृदुल तथा योग्य स्टाफ अधिकारी मूल अधिकारी को अपने वग में कर मनमानी कर सकता है।

प्रशासन में स्टाफ अधिकरणों का महत्त्व

(Importance of Staff Agencies in Administration)

आधुनिक युग में प्रशासन अट्ठिन होना जा रहा है। हमने मदा मोचने-विचारने तथा हल करने के लिए अनेक विषय होने हैं। राज्य के कार्य में वृद्धि के

साथ ही साथ लोक-प्रशामन के क्षेत्र में भी वृद्धि हुई है। लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare State) की परिचयना के साथ ही लोक-प्रशामन का उत्तरदायित्व भी बढ़ गया है। मुख्य कार्यपालिका अपने इन विविध उत्तरदायित्वों को अपने नाप में नहीं कर सकती। समय की कमी और कार्यों की अधिकता के कारण उसे अपने स्टाफ की सहायता लेनी ही होती है। चिन्तु उत्तरदायित्व मुख्य कार्यपालिका का ही रहता है। कुछ विद्वानों का विश्वास है कि परामर्श के बिना पूर्ण रूप से अधीनस्थ कर्मचारियों पर ही निर्भर नहीं रहा जा सकता, क्योंकि यद्यपि वे कर्मचारी अपने सीमित दृष्टिकोण में सहायक होते हैं तब भी अनेक कठिनाइयों उत्पन्न हो जाती हैं। मुख्य कार्यपालिका अपने उत्तरदायित्व उन्हें सौंप कर निश्चित नहीं कर सकती। इस उपराल में स्टाफ का महत्व समझाया है। कार्टर भी प्रशामक व्यवस्था मुख्य कार्यपालिका को ज्ञान की सभी जागृताओं में शामिल नहीं होने, अतः उन्हें स्टाफ का सहायक बना ही जाना है। लेकिन स्टाफ को अपनी सीमा में रहना चाहिए। उनका महत्व उस परामर्श-कार्य तक ही है।

### स्टाफ अभिकरण के कार्य (Functions of the Staff)

स्टाफ अभिकरण का समझ लेने के पश्चात् उसका कार्य का विश्लेषण करना उचित होगा। सूची के अनुसार स्टाफ अभिकरण के तीन निम्न कार्य हैं—

(क) सूचना सम्बन्धी (Informative Functions) स्टाफ अभिकरण का मुख्य कार्य अपने विभागाध्यक्ष के लिए उन सभी सूचनाओं तथा तथ्यों को उपलब्ध करना है जो उसे अपने विभागीय कार्य करने हेतु आवश्यक हों। इसी सूचनाओं पर कार्यपालिकाध्यक्ष (विभागाध्यक्ष) के निर्णय आधारित होते हैं। अतः स्टाफ अभिकरण का यह कर्तव्य है कि वह आवश्यक तथ्यों का संग्रह करे तथा सहायक कार्य एवं उसके कार्यपालिका अधिकारी के सम्मुख प्रस्तुत करे।

(ख) पर्यवेक्षण सम्बन्धी (Supervisory Functions) स्टाफ अभिकरण का दूसरा मुख्य कार्य यह है कि वह यह देखे कि कार्यपालिका के निदेश या निर्णय अधीनस्थ कर्मचारियों तक पहुँचते हैं या नहीं तथा वे निर्णय लागू होते हैं या नहीं। यदि इन निर्णयों को क्रियान्वित करने में कोई बाधा आती है, तो उसे दूर करने के उपाय, सुझाव भी स्टाफ का कार्य है। यदि किसी निर्णय को लागू करने में किसी प्रकार की गलत धारणा उत्पन्न हो जाए, तो उसे दूर करने का कार्य भी स्टाफ का ही है।

(ग) परामर्श सम्बन्धी (Advisory Functions): स्टाफ अभिकरण का तीसरा मुख्य कार्य कार्यपालिका को परामर्श देना है। यह आवश्यक नहीं है जो परामर्श स्टाफ के द्वारा कार्यपालिका को दिया गया है उसे वह माने ही। फिर भी

स्टाफ अधिकारी को अपने परामर्श से कार्यपालिका को सूचित कर देना चाहिए। परामर्श पर ही उसके अधिकतर निर्णय निर्भर करते हैं।

फिफ्थ महोदय ने स्टाफ के कार्यों की निम्न सूची दी है—

(क) मुख्य कार्यपालिका तथा मूल अधिकारियों को परामर्श देना।

(ख) योजनाएँ बनाना।

(ग) किसी भी मामले के सम्बन्ध में ग्राह्य तथा अन्यपक्ष करना।

(घ) योजनाओं तथा मानवीय सम्पर्कों के द्वारा प्रशासन में समन्वय करना।

(ङ) अन्य संगठनों एवं व्यक्तियों से साथ सम्पर्क स्थापित करना और यह जानना कि वे क्या कर रहे हैं।

(च) मूल इकाइयों से अधिपारग हो बिना आपात पहुँचाये उनकी सहायता करना।

(छ) कभी कभी विभागाध्यक्ष से प्राप्त वक्तव्यों को उनकी सीमाओं के अन्तर्गत प्रियान्वित करना।

एल डी. ह्यूइट महोदय (L D White) ने स्टाफ अभिकरण के निम्न-विवरित कार्य बताये हैं—

(क) यह देखना कि मुख्य निष्पादक को पर्याप्त एवं सही सूचनाएँ मिल रही हैं या नहीं।

(ख) यह देखना कि निगुंथ के लिए मामले मुख्य निष्पादक की मेज पर धीमे ही पहुँचें जाएँ तथा बिना विलम्ब के उन पर निर्णय हो जाएँ।

(ग) समस्याओं का अनुमान पहले से ही लगा लेना और भारी योजनाओं के कार्यक्रम में मुख्य निष्पादक की पूरी सहायता करना।

(घ) ऐसे मामलों को मुख्य निष्पादक के पास में जाने में रोकना जिन पर निर्णय किसी अन्य अधिकारी के पास हो सकता है।

(ङ) नीति एवं कार्यकारी निर्देशों के सम्बन्ध में यह देखना और तापनों की सृज करना कि अधीनस्थ अधिकारी इनके अनुसृत कार्य करें।

मूनी, फिफ्थ तथा ह्यूइट महोदयों के विचारों का अध्ययन करने में यह निष्कर्ष निकलता है कि स्टाफ अभिकरण का कार्य कार्यपालिका को परामर्श देना है। उनकी सुविधा के लिए योजना बनाना तथा उसे लागू करने के साधनों को बताना भी स्टाफ का ही कार्य है। इसके अतिरिक्त प्रशासन की कार्य-क्षमता बढ़ाने के उपायों तथा कम समय में कार्य हो इस प्रकार के सुझाव देना भी स्टाफ अभिकरण का कार्य है। अन्त में यह कहा जा सकता है कि कार्यपालिका को अपने उद्देश्यों की पूर्ति में सहायता देना उनका महत्त्वपूर्ण कार्य है।

**संगठन के साथ स्टाफ इकाइयों का सम्बन्ध**

(Relation of Staff Agencies with Organization)

किसी संगठन में स्टाफ इकाइयाँ उसके समानान्तर अथवा उसके स्वतन्त्र होकर नहीं चलती अतः उनके निष्पट रहती हैं, ठीक उसी प्रकार जैसे स्टेशन पर

मुख्य साइन के साथ सहायक साइन रहती है। स्टाफ इकाइयाँ समूहों के प्रतिनिधि-  
मण के रूप में आवश्यकतानुसार मूत्र पदचम के विभिन्न स्तरों पर जुड़ी रहती है।  
यह आवश्यक नहीं है कि कार्यपालिका के प्रत्येक स्तर पर स्टाफ अधिकरण होना  
चाहिए। स्टाफ इकाइयाँ मूत्र अधिकरण को परामर्श देती हैं और उस पर प्रभावित  
होती हैं। जिस मूत्र अधिकारी को स्टाफ परामर्श देता है उसे मानने के लिए वह  
अधिकारी बाध्य नहीं है। यह भी आवश्यक नहीं कि वह प्रत्येक प्रश्न पर स्टाफ की  
सलाह ले। इस सम्बन्ध में तीन प्रकार की कार्यपालिका का वर्णन किया जा  
सकता है जैने—

(1) हमने ऐसी मुख्य कार्यपालिका घाती है जो पूर्ण रूप में अपने स्टाफ पर  
प्रभावित हो जाती है और उनका प्रभाव मुख्य कार्यपालिका पर इतना हो जाता है  
कि वह उनकी कठिनाई बन जाता है। जैसा स्टाफ कहता है वैसा ही वह करता  
है। उदाहरण के लिए जापान के सम्राट गोवुना के हाथों में न ग सिखायी के उत्तरा-  
धिकारी पेशवाओं के हाथों में कठिनाई बन गया था।

(2) हमने ऐसी मुख्य कार्यपालिका घाती है जो अपने बुद्धि और विवेक से कार्य  
करती है। वे अपने स्टाफ पर विनम्र निर्भर नहीं रहते, न ही स्टाफ के परामर्श का  
उन पर प्रभाव होता है। उदाहरण के लिए फ्रांस के नपोलियन भारत में प्रलाडनीन  
रिजर्वी आदि जैसे महान सामक जो स्तर अपने प्रतिभा को परचामने हैं जिन पर  
स्टाफ के परामर्श का कोई असर नहीं होता।

(3) तीसरे प्रकार की मुख्य कार्यपालिका वह होती है जो मध्यम मार्ग  
अपनाती है। इस श्रेणी की कार्यपालिका ही स्टाफ का समुचित उपयोग कर पाती है।  
स्वतंत्र तथा आवश्यक स्टाफ का उदाहरण हमें जैमुइट व्यवस्था में मिलता है। इनमें  
अध्यक्ष के परामर्श के लिए एक परिषद् होती थी जिसका निर्वाचन सामान्य मध्य  
करते थे। अध्यक्ष को उनकी परामर्श को मानना आवश्यक था। अध्यक्ष परिषद् के  
मदम्यों को हटा नहीं सकता था। हिन्दू राजनीति में भी ब्राह्मणा और पुरोहितों का  
एक ऐसा वर्ग होता था, जो धर्मशास्त्र के विद्वान माने जाते थे उनसे राजा को  
परामर्श करता पड़ता था (त्रिगोत्रक सम्भीर सामन्तों में)।

वर्तमान युग में स्टाफ स्वतंत्र एवं प्रतिनिधि नहीं होता। वह मुख्य कार्य-  
पालिका पर प्रभावित रहता है और उसे परामर्श देने का कार्य करता है। ऐसी  
स्थिति में यदि वह मुख्य कार्यपालिका की ही में ही मिलाने है तो उन्हें चापल्य,  
अपमान या ऐसे ही नामों से पुकारा जाता है और यदि वे उसके विरोध की बात बोलें  
तो उन्हें अनुशासनहीन, मक्कार आदि की मजा दी जाती है। वास्तव में स्टाफ में  
इतना तो माहुर होना ही चाहिए कि वह निर्भीकतापूर्वक मुख्य कार्यपालिका को  
परामर्श दे सके।

इन परिस्थितियों में स्टाफ के लिए बहुत साधुयें और बुद्धिमानों की आवश्यकता  
होती है। स्टाफ अधिकारी के मन में स्वयं शक्ति के प्रदर्शन की इच्छा नहीं

होनी चाहिए। उन्हें अप्रिय मुभावों को बड़ी चतुर्गद के साथ प्रस्तुत करने की कला में पारंगत होना चाहिए। उनमें इतना माहम और सजग अन्तःकरण होता चाहिए कि सार्वजनिक हित की दृष्टि में जो भी आवश्यक समझे, उसे मुख्य-कार्यपालिका के सम्मुख रख दें, चाहे परिणाम कुछ भी हो।

**क्या स्टाफ को वास्तव में सत्ता-विहीन कहा जा सकता है ?**

**(Can Really Staff be Called Without Authority)**

साधारणतया यह स्वीकार किया जाता है कि स्टाफ का कार्य परामर्श देना तथा सेवा करना है। उनके पास में कोई सत्ता नहीं होती। उनके पास निरीक्षण, निर्देशन और नियन्त्रण के अधिकार नहीं होते। लेकिन यह धारणा उचित नहीं है। स्टाफ नेतृत्व में रह कर कार्य करता है फिर भी उसे निदेश तथा नियन्त्रण कुछ सीमा तक करने का अधिकार है। वह आदेश भी देता है। इस सम्बन्ध में लीज सेवा आयोग का उदाहरण दिया जा सकता है। जैसे राज्य प्रशासन के विभाग कुछ अधिकारियों के पहुँचाने की सिफारिश करें, परन्तु राज्य का मौल-सेवा आयोग उनको अवसर देकर कर सकता है। इसी प्रकार नियोजन आयोग के सदस्य कार्यपालिका को केवल सलाह ही नहीं अपितु राज्य के नियोजन पर पूर्ण नियंत्रण रखते हैं तथा सामान्य नीतियों के सम्बन्ध में लाइन अधिकारियों को आदेश भी प्रसारित करते हैं। यह भी देखने में आता है कि उच्चतर लाइन अधिकारियों को कभी-कभी निम्नतर स्टाफ अधिकारियों की बातों को मानना पड़ता है। ऐसा क्यों होता है ? स्टाफ अधिकारियों के पास आदेश-निदेश देने की कोई कानूनी या सर्वप्रान्तिक शक्ति नहीं है, फिर भी उनकी बात को लाइन अधिकारियों द्वारा क्यों माना जाता है। इसके कई कारण हैं जिनमें प्रमुख निम्न हैं—

(1) लाइन अधिकारियों के अधिकारी इस बात को जानते हैं कि विभाग के लक्ष्य की प्राप्ति के लिए स्टाफ अधिकारियों का सहयोग आवश्यक है। यद्यपि लाइन अधिकारियों के अधिकारियों को स्टाफ के आदेशों के विरुद्ध सरकार के सामने धोषीय करने का अधिकार है। ऐसा करने के लिए उन्हें Through proper Channel जाना होता है, जिसमें काफी देरी हो सकती है। इसके साथ ही साथ मुख्य कार्यपालिका लाइन तथा स्टाफ दोनों का अध्ययन होता है। अतः वह दोनों ही में किसी को भी घमसा नहीं करना चाहता और अधिकार मामलों में लाइन अधिकारियों के अधिकारियों को स्टाफ द्वारा भेजे गये आदेशों तथा निदेशों का पालन करना पड़ता है। इस दृष्टि में यह धारणा मिथ्या है कि स्टाफ के पास आदेश तथा निदेश के अधिकार नहीं हैं। लेकिन कुछ विद्वानों का यह विचार है कि स्टाफ द्वारा दी जाने वाली सलाह इतनी मूल्यवान तथा जानसूत होती है कि सूत्र अधिकारियों के लिए उसका पालन करना अनिवार्य हो जाता है। लेकिन यह मानना कि स्टाफ द्वारा दिए जाने वाले आदेश सदा ही इतने उचित होते हैं कि सूत्र अधिकारी स्वेच्छा से उसका पालन करते हैं। यदि ऐसा होता तो दोनों में कभी मर्झ की स्थिति पैदा नहीं होती।

(2) दूसरी बात यह है कि सूत्र अधिकारी इस बात को जानते हैं कि स्टाफ अधिकारी मुख्य कार्यपालिका के इतने निकट होते हैं कि उनका आदेश मुख्य कार्यपालिका का आदेश ही माना जाता है। साथ सूत्र अधिकारी इस गलत धारणा के भी गिकार है कि स्टाफ अधिकारी मुख्य कार्यपालिका के अत्यधिक निकट होने से उनके दिमाग को भ्रमि-भ्रान्ति जानता है। स्टाफ वास्तव में अध्यक्ष के आदेशों के सवार का माध्यम मात्र है, इससे अधिक कुछ नहीं। यह सम्भव है कि किसी मगठन के अध्यक्ष के परामर्शदाता किसी समय उनके अधिक निकटवर्ती हो और उनके मस्तिष्क से परिचित हो। ऐसी स्थिति में उनके द्वारा दिये गये आदेश वास्तव में उनके आदेश माने जा सकने हैं। लेकिन वर्तमान में प्रशासकीय मगठन का आचार इतना बड़ा हो गया है कि आज सूत्र और स्टाफ इकाइयाँ दोनों ही उनसे दूर पड़ गई हैं। मुख्य कार्यपालिका के साथ उनका निकट का सम्बन्ध समाप्त प्राय हो गया है। उदाहरण के लिए अमेरिका में ब्यूरो ऑफ वजट एक स्टाफ इकाई है जिसमें 500 से अधिक व्यक्ति कार्य करने हैं जो विभिन्न ँण्डों और उप-खण्डों में बड़ा हुआ है। ऐसी स्थिति में यह मानना गलत होगा कि यह इकाई सूत्र इकाइयों की अपेक्षा वहाँ के राष्ट्रपति के मस्तिष्क को निकट से जानती है। व्यक्तिगत परामर्श-दाता तो वले ही राष्ट्रपति के दिमाग को जानते हो परन्तु बड़ी प्रशासकीय इकाइयों के लिए यह सम्भव नहीं है कि वे उससे व्यक्तिगत रूप से परिचित हो सकें।

उपर्युक्त दोनों ही बातें भ्रम पर आधारित हैं। यह कहना कि स्टाफ परामर्शदात्री है और उनका सूत्र अधिकारियों पर कोई नियन्त्रण नहीं है— गलत है। साथ यह सोचना भी गलत है कि स्टाफ अधिकारी मुख्य कार्यपालिका के व्यक्तित्व का बिम्बार मान है। प्राशासनिक सिद्धान्त के अनुसार शक्ति तथा उत्तरदायित्वों को साथ-साथ चलना चाहिए। किन्तु कुछ केन्द्रित सहायक अधिकरण इस सिद्धान्त का समर्थन नहीं करते हैं जिससे मून अधिकरण की स्वतन्त्रता छिन जाती है। प्रशासकीय सिद्धान्त के अनुसार आदेश की एकता का सिद्धान्त आवश्यक है। लेकिन प्रावधिक सवाओं के कर्मचारियों को इस सिद्धान्त के विरुद्ध दो उच्च अधिकारियों के अधीन कार्य करना पड़ता है। इसी प्रकार यह आवश्यक नहीं कि कोई अधिकारी अपने नीचे के अधिकारी की आज्ञा माने परन्तु व्यवहार में ऐसा होता है। स्टाफ इकाइयों के व्यक्ति सूत्र इकाइयों के अधिकारियों को आदेश देते हैं। इसका मूल कारण यह है कि स्टाफ के स्वरूप के विषय में सिद्धान्त तथा व्यवहार में अन्तर है।

### भारतीय लोक-प्रशासन में स्टाफ अधिकरण

स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् भारत में प्रजातन्त्र को अपनाया गया है, जिसमें मसदीय शासन व्यवस्था को स्थान दिया गया है। इस प्रकार की शासन व्यवस्था में कार्यपालिका की शक्तियाँ एक व्यक्ति में निहित न होकर एक 15-16 व्यक्तियों की समिति में होती हैं जो कार्यों का संचालन करती है। यह समिति मयुक्त या सामूहिक उत्तरदायित्व के आधार पर प्रशासन की देख-रेख करती है। इस समिति

को मन्त्रि-परिषद् कहा जाता है। प्रत्येक मंत्री के अधीन एक या एक से अधिक विभाग होते हैं।

एम०ई० पाटनर की सम्मति में मन्त्रीय पद्धति में तीन अवयव पाये जाते हैं—(1) 15-16 व्यक्तियों की एक मन्त्रि-परिषद् जो सामूहिक रूप में कार्य करती है। (2) मन्त्रि-परिषद् के पास में इतना अधिक कार्य रहता है कि वह प्रशासकीय प्रश्नों पर केवल सामान्य रूप से ही विचार कर सकती है और गौरव प्रश्नों को वह अन्य प्रतिभागियों को सौंप देती है। (3) चूंकि सम्पूर्ण प्रशासकीय कार्य 15-16 व्यक्तियों द्वारा एक बड़े पैमाने पर सम्भाल दिया जाना होता है, प्रायः किसी ऐसे अधिकारण की स्थापना की जानी चाहिए, जो प्रशासकीय कार्यों में ताल-मेल ला सके। ये अधिकारण मन्त्रिपरिषद् की बैठकों के मिनट या गोट तैयार करती है तथा इन बैठकों के लिए कार्यवाही तैयार करती है तथा इन कार्यवाही को मंत्रियों के बीच घुमाना है।

उपरोक्त कार्यों को सम्भाल करने के लिए निम्न लिखे कुछ समय में दो प्रकार के अधिकारणों का उदय हुआ है—(1) मन्त्रि-परिषद् समितियाँ, तथा (2) मन्त्रि-परिषद् सचिवालय।

### मन्त्रि-परिषद् समितियाँ

मन्त्रीय शासन-व्यवस्था में विशेषगौरव से इस प्रकार की समितियाँ देखने को मिलती हैं। यन्त्रुत, ऐसी समितियाँ का सरकार गुप्त ही रखना चाहती है, कारण कि उनका खुद जाने में मन्त्रि-परिषद् के सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर ध्यान पड़ सकती है। परन्तु इतना होने हुए भी सरकार में उनसे अस्तिरय का दम्बार नहीं दिया जा सकता। ये समितियाँ मन्त्रिपरिषद् की गहायतार्थ गठित होती हैं। ये समितियाँ दो प्रकार की होती हैं—(1) स्थायी समितियाँ, तथा (2) अस्थायी समितियाँ। अस्थायी समितियाँ किसी समष्टिकासीन स्थिति का सामना करने के लिए गठित की जाती हैं, जबकि स्थायी समितियों का कार्य सामान्य कार्यों पर विचार करना होता है। प्रत्येक समिति के सदस्यों की संख्या तीन या चार होती है। इस समय भारत में 4 स्थायी समितियाँ पाई जाती हैं। इनके नाम हैं—(1) प्रतिरक्षा समिति, (2) आर्थिक लोक-कार्य, (3) वैधानिक लोक-कार्य, तथा (4) नियुक्ति समिति। इन स्थायी समितियों के अतिरिक्त दो अस्थायी समितियाँ भी भारत में पाई जाती हैं, जिनके नाम हैं—युनवाँस समिति तथा प्रशासकीय संसदन समिति।

### मन्त्रि-परिषद् सचिवालय

मन्त्रीय शासन-व्यवस्था में मन्त्रि-परिषद् सचिवालय स्थापना अधिकारण के रूप में दूसरा महत्वपूर्ण उद्घाटन है। ईर्ष्वेड में प्रथम विश्वयुद्ध के समय लार्ड जॉर्ज ने युद्धकालीन परिस्थितियों का सामना करने के लिए इस प्रकार के कार्यालय का संगठन किया था। भारत में भी स्वतन्त्रता के तुरन्त बाद इस प्रकार के कार्यालय का निर्माण किया गया था। मन्त्रि-परिषद् सचिवालय का कार्य मन्त्रि-परिषद् की

बैठकों के वृत्तों को लिखना, उनके निर्णयों या निश्चयों को लिखना, बैठकों में होने वाली कार्यवाही को लिखना, बैठकों के लिए कार्यवाही तैयार करना तथा उसे मंत्रियों के बीच सूचनार्थ प्रदाना एवं विभिन्न विभागों के कार्यों का निरीक्षण करना तथा उन पर नियन्त्रण रखना है।

मन्त्रि-परिषद् सचिवालय का अध्यक्ष एक सचिव होता है। उसकी सहायता के लिए एक मुख्य सचिव, दो उप-सचिव, दो सहायक सचिव तथा चार स्टाफ कर्मचारी होते हैं। स्टाफ कर्मचारी प्रशिक्षण विभाग में से लिये जाते हैं। जहाँ तक मन्त्रि-परिषद् सचिवालय की कार्य-प्रणाली का प्रश्न है—सचिवालय के कार्यों का विभाजन कर दिया जाता है। सचिवालय के कार्यों का विभाजन मुख्य चार भागों में किया जाता है—(क) मन्त्रि-परिषद् शाखा, (ख) प्रशासकीय शाखा, (ग) सामान्य शाखा, तथा (घ) समन्वय शाखा। इन शाखाओं का संक्षिप्त वर्णन नीचे किया जा रहा है।

(क) मन्त्रि परिषद् शाखा — इस शाखा का मुख्य कार्य मन्त्रि-परिषद् की बैठकों के लिए कार्यवाही तैयार करना तथा उसे मंत्रियों में सूचनार्थ प्रदाना है। इससे अतिरिक्त यह मन्त्रि-परिषद् की बैठकों की कार्यवाही लिखती है तथा उन्हें सुरक्षित रखती है। यह मंत्रियों को आवश्यक सूचनाओं तथा धारणों से अवगत कराती है।

(ख) प्रशासकीय शाखा—यह शाखा संगठन एवं कर्मचारियों की समस्याओं में सम्बन्ध रखती है।

(ग) सामान्य शाखा — यह शाखा असीनिक विभागों के अन्तर्विभागीय कार्यों की देखरेख रखने का कार्य करती है।

(घ) समन्वय शाखा:—इस शाखा का कार्य विदेशों में स्थित दूतावासों में तथा मन्त्रालयों में विभिन्न प्रकार की सूचनाएँ एकत्रित करना है। प्राप्त सूचनाओं को मंत्रियों तक पहुँचाने का कार्य भी इसी शाखा के द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त केन्द्र तथा राज्यों के प्रतिनिधियों की मुख्य बैठकों में समन्वय स्थापित करना भी इसी शाखा का कार्य है।

उप्युक्त शाखाओं के अतिरिक्त सचिवालय की अन्य इकाइयाँ भी होती हैं, जिनमें चार इकाइयाँ प्रमुख हैं। इन इकाइयों का वर्णन नीचे प्रस्तुत किया जा रहा है—

(क) संगठन और रीति सम्भाग:—यह सम्भाग केन्द्रीय मन्त्रालयों, विभागों तथा कार्यालयों की आलोचनात्मक दृष्टि से देख-रेख रखता है। वह उन्हें ऐसे सुझाव देता है, जिनमें उनका कार्य कम समय में हो जाए। इसके अतिरिक्त यह इकाई मन्त्रि-परिषद् के सचिवालय की प्रशासकीय शाखा को परामर्श देती है। इस इकाई



का प्रायश्च एक संचालक होता है तथा उसकी महायन्त्रांश एक उप-संचालक की व्यवस्था की जाती है।

(ख) सैनिक प्रशास्य—गुरुता सम्बन्धी मामलों की विभिन्न समितियों की महायन्त्रांश देने के लिए सैनिक प्रशास्य का गठन किया गया है। इस प्रशास्य के चार सम्भाग होते हैं—(1) सचिवालय स्टाफ, जिनका कार्य प्रतिस्थापन समिति की महायन्त्रांश पढ़े-बताना है। (2) संयुक्त नियोजन स्टाफ, जिनका कार्य संयुक्त नियोजन समिति की महायन्त्रांश करना है। (3) संयुक्त गुप्त वार्ता स्टाफ, इनका कार्य संयुक्त गुप्त वार्ता समिति की महायन्त्रांश करना है। (4) संयुक्त संचार स्टाफ, जिनका कार्य संयुक्त संचार समिति की महायन्त्रांश करना तथा समितियों के कार्य का समन्वय करना है।

(ग) धार्मिक प्रशास्य—इन शाखा का कार्य धर्म-परिषद् की धार्मिक लोक-कार्य समिति की महायन्त्रांश प्रदान करना तथा उसका लिए सूचानात्त एकत्रित करना एवं उनके निष्कर्षों को प्रियान्वित करना है।

(घ) केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन—केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन का कार्य केन्द्रीय संचालकों की सांख्यिकीय साधनों का एकत्रित करना तथा उसका प्रकाशन करना है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि भारत सरकार के कार्य में महायन्त्रांश देने के लिए विभिन्न प्रकार की समितियों का गठन किया गया है। ये समितियाँ प्रशासन के कार्यों को सुगम बनाती हैं। इन शाखाओं के अतिरिक्त कुछ संगठन और भी हैं जो सरकार की महायन्त्रांश देने के लिए बनाये गये हैं, जिनमें मुख्य राष्ट्रीय नियोजन आयोग, केन्द्रीय लेखा परीक्षण विभाग, केन्द्रीय न्याय अभिवर्धन, लोक सेवा आयोग, तथा केन्द्रीय लेखन सामग्री एवं मुद्रण विभाग हैं। ये सभी संगठन कार्य-संचालन के कार्यों को सुगम बनाते हैं।

### परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. लोक-प्रशासन में प्रयुक्त 'मृत्' और 'स्टाफ' शब्दों को परिभाषा दीजिए। इन दोनों के अन्तरों को स्पष्ट कीजिए।

Define clearly the terms 'Line' and 'Staff' agencies as used in Public Administration. Bring out the point of difference between the two.

2. किसी बड़े प्रशासनिक संगठन में स्टॉफ अधिकारों के कार्यों और महत्व की व्याख्या कीजिए और बताइए कि वह महायन्त्रांश के कार्यों में किस तरह भिन्न हैं।

Define the role and importance of staff agency in a large scale administrative organization. How does it differ from the function of auxiliary service.

3. भारतीय प्रशासन में 'स्टाफ' अभिकरण पर एक संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए।

Write a short note on the staff agencies as found in Indian Administration

4. स्टाफ अभिकरण, महायव अभिकरण तथा सूत्र अभिकरणों के भेदों को स्पष्ट करते हुए उनकी आवश्यकता और कार्यों पर प्रकाश डालिए।

Explain the distinction between Staff Agency, Auxiliary Agency and Line Agency and discuss its importance and function.

5. स्टाफ के कार्यों का वर्णन करते हुए बताइए कि क्या स्टाफ को वास्तव में सत्ता विहीन कहा जा सकता है ?

Discuss the function of the Staff Agency, and how can really staff be called without authority ?

---

## विभाग-सूत्र अभिकरण

(DEPARTMENT-LINE AGENCY)

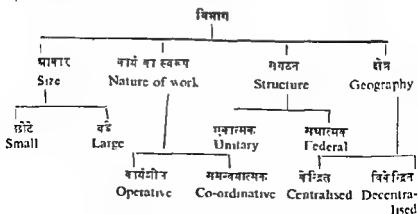
विभाग प्रणाली की मूलभूत तथा सबसे महत्वपूर्ण सूत्र इसका है। विभाग उन उद्देश्यों को पूरा करने के लिए अपने कार्य सम्पन्न करने है जिनके लिए कि सरकार कार्यरत रहती है। मुख्य कार्यपालिका के बाद यह दूसरा सबसे ऊँची होती है और यह मुख्य कार्यपालिका के अधीन है तथा उसके प्रति उत्तरदायी भी है। "प्रणाली में धर्म-विभाजन की आवश्यकता का होना ही विभागीय प्रणाली के जन्म का स्वाभाविक कारण है, और जब किसी उद्यम के कार्य लगातार बढ़ते जाते हैं, जैसा आधुनिक सरकार विभिन्न मधीय सरकार के विषय में हो रहा है, तब यह विभागीय-सूत्र उग्र रूप धारण कर लेता है।" ("The departmental system is the natural outgrowth of the need for the division of labour in administration and becomes acute when the functions of an enterprise multiply over and over as in case of modern Governments specially the, Federal Government.") मुख्य कार्यपालिका तब सूचनाएँ पहुँचाने का विभाग महत्वपूर्ण साधन है। विमोक्षी का कहना है कि विभागीय संगठन प्रायः सभी राष्ट्रों में महत्वपूर्ण है। आज के युग की यह मुख्य आवश्यकता है। इसी के माध्यम से सरकार अपने उद्देश्यों की पूर्ति करती है। मुख्य कार्यपालिका के साथ विभागों का सत्वात सम्बन्ध होता है और यह इन विभागों की सहायता से ही विधि के निष्पादन तथा नागरिकों की सेवा के कार्य को पूरा करता है। कार्यपालिका सम्बन्धी समस्त कार्य या उत्तरदायित्व यद्यपि मुख्य कार्यपालिका पर है, परन्तु यह उन्हें स्वयं निष्पादन प्रथम गणना नहीं कर सकता। प्राशासनिक कार्यों का सम्पादन विभागों के द्वारा होता है। इस प्रकार विभाग समस्त व्यवस्था की महत्वपूर्ण वे इकाइयाँ हैं, जिनका अपना व्यक्तित्व है तथा कार्य की प्रवृत्ति है, जो उसका अभिन्न भाग भी है और जो मुख्य कार्यपालिका के नियन्त्रण में अन्य विभागों में कार्य करते हैं। विभागों की अनुपस्थिति में प्रणाली की सम्पत्ति और उसके लक्ष्य की प्राप्ति मन्द-युक्त हो जायेगी। भारत तथा ब्रिटेन में कार्यपालिका को यह अधिकार दिया गया है कि वह मन्त्रालय तथा विभागों का निर्माण, संगठन तथा विघटन कर सकती है। इससे विपरीत गोविन्द मध में मन्त्रालयों के पीछे सर्वमानिक सम्पादन रहता है और केवल निष्पादन में मन्त्रालय करने ही मन्त्रालयों का अन्त किया जा सकता है।

आते हैं। भारत के गृह-विभाग के भीतर गुप्तचर (C.I.D.), दान्ति-व्यवस्था, नियुक्ति, अनुशासन, वेन्द दामित-प्रदेशों पर नियन्त्रण, मधीय सोव तथा सामोय मे सम्बन्धित मानवों वा प्रशासन होगा है। इस प्रकार मघात्मक विभाग उप-विभाग के मघ होने है। यह स्पष्ट है कि एकात्मक विभाग का मघटन मघात्मक विभाग को अपेक्षा अधिक मुख होता है। इसका कारण यह है कि मघात्मक विभाग बहुवार्य होने है। इनमे प्रत्येक उप-विभाग को स्वतन्त्रता देनी होती है। विभाग वा अध्याक्ष भी केवल किनी एक वा दो कार्यों का विशेषज्ञ हो सकता है, मघ का नहीं।

(3) कार्य की प्रकृति के आधार पर—इस आधार पर भी विभागों में परस्पर भेद किया जाता है। उदाहरण के लिए, डाक एवं तार विभाग वा कार्य पत्रों, पामेलों आदि को नाना, से जाना तथा उसका वितरण करना है। पुलिस विभाग वा उत्तरदायित्व दान्ति और व्यवस्था को कायम रखना है। कुछ विभाग ऐसे भी होते हैं जो अधिकांशतः अधीक्षणात्मक और समन्वयात्मक कार्य करते हैं।

(4) क्षेत्र के आधार पर—विभागों का वर्गीकरण क्षेत्र के आधार पर भी किया जाता है। कुछ विभागों का कार्य पूर्णतः अथवा अधिकांशतः मुख्य कार्यालय तक ही सीमित रहता है और इनका काम सहायक वा धेणी अधिकरण (Line Agency) नहीं होते। उदाहरण के लिए, वित्त तथा स्थानीय स्वायत्त शासन विभाग। इनके विपरीत कुछ ऐसे विभाग होते हैं जिनका कार्य भौगोलिक दृष्टि में विस्तृत होता है। विभिन्न स्तरों पर गहात्मक तथा धेणी मघटन होते हैं। इस प्रकार के विभागों में विवेन्द्रित व्यवस्था पाई जाती है। डाक व तार विभाग इसी प्रकार का उदाहरण है। पुलिस विभाग भी इसी धेणी में आता है। इन विभागों के अधिकरण देन तथा राज्य भर में फैले हुए होते हैं।

विभाग के उपर्युक्त वर्गित प्रकारों को निम्न चित्र में समझाया जा सकता है—



## विभागीय संगठन के आधार

विभाग का अध्ययन करते समय सबसे पहली समस्या जो सामने आती है, यह यह है कि विभागीय संगठन के आधार क्या हो। विभिन्न विद्वानों ने विभिन्न विभागीय संगठन के आधार बतलाये हैं। सरस्व ने विभागीय संगठन के दो आधार बताये हैं— (1) मनुष्यों या धैरियों के अनुसार कार्य का विभाजन, और (2) सेवा के अनुसार कार्य का विभाजन। सरकारी सन्ध सम्बन्धी हाउसिंग समिति (1918) में भी यही आधार बताये गये थे। स्वयं रिपोर्ट में वर्णित दोनों आधारों का यहाँ उल्लेख करता उचित होगा।

“विभागों के कार्य किन विद्वानों पर निर्धारित किये जाने तथा सींचे जाने चाहिए? इनमें केवल दो विकल्प हीर पड़ते हैं जिनको संक्षेप में इस प्रकार रखा जा सकता है। पहला, सम्बन्धित लोगों तथा वगैरों के अनुसार विवरण और दूसरा सामान्य बी जाने वाली सेवाओं के अनुसार विवरण। पहली रीति के अन्तर्गत प्रत्येक मन्त्री शासन के उन विचारकताओं के लिए समस्त के प्रति उत्तरदायी होगा जो किसी वर्ग विशेष के लोगों के हितों पर प्रभाव डालेंगे और इस प्रकार उदाहरण के लिए, किसानों का मतलब भी हो सकता है। संगठन की इस रीति का अपरिहार्य परिणाम होगा। बावनी प्रशासन की प्रवृत्ति। यह सम्भव है कि प्रत्येक विभाग द्वारा समुदाय के प्रति बी जाने वाली विशिष्ट सेवा उस समय उतने ऊँचे स्तर की हो सके, जबकि उसका कार्य उस समय एक वर्ग-विशेष के व्यक्तियों तक ही सीमित है तथा उसकी प्रत्येक आवश्यकताओं तक फैला हुआ है, जिनकी कि तब जब वह विभाग किसी एक सेवा की आवश्यकताओं पर ही अपना ध्यान केन्द्रित करता है और अपेक्षाकृत छोटे वर्गों के हितों के पदे देता है।”

“दूसरी रीति, जिसके स्वीकार किये जाने की हम सिफारिश करते हैं, यह है कि प्रत्येक विभाग के कार्य-क्षेत्र का निर्धारण उस सेवा विशेष के अनुरूप हो, जो वह समय समुदाय के प्रति करता है। यह अवश्य है कि यह रीति, निम्नलिखित बजोरता के साथ लागू नहीं की जा सकती। उदाहरण के लिए, शिक्षा विभाग का कार्य स्कूल के बच्चों की व्यवस्था तथा छात्रों के स्वास्थ्य के लिए आवश्यकताओं को लेकर संगठनवादी स्वास्थ्य के क्षेत्र में बलात् प्रवेश कर सकता है। ऐसा प्राकृतिक प्रतिफल-दान अपरिहार्य है और ऐसी दशा में यदि इससे कोई कठिनाई पैदा होने की सम्भावना हो तो एक-से हिन पाठे विभागों के सहयोग के लिए उचित व्यवस्था करके उनका निवारण किया जाना चाहिए।” किन्तु ऐसी आवश्यकताओं के बावजूद भी हम समझते हैं कि यदि विभागीय विचारों का विवरण एक सामान्य विद्वान् द्वारा किया जाता है तो बहुत कुछ लाभ होगा। हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि समग्र समुदाय के प्रति बी जाने वाली सेवा की प्रवृत्ति के अनुसार विवरण करना ही वह विद्वान् है जिससे हम से हम भ्रम तथा प्रतिस्पर्धा की सम्भावना हो सकती है।”

यद्यपि हान्डेन प्रतिवेदन में कार्यों के बँटवारे के विषय में दो सिद्धान्त माने गये हैं, किन्तु संगठनों के अध्ययन से विभागीय संगठनों के लिए चार विभिन्न आधार प्रकट किये गये हैं। मूलर मुक्तिर के अनुसार विभागीय संगठन के लिए चार आधार हैं— (1) उद्देश्य, (2) प्रक्रिया, (3) व्यक्ति, तथा (4) स्वान या क्षेत्र। यहाँ हम इन सभी आधारों का विवेचनात्मक अध्ययन करेंगे।

### 1 उद्देश्य अथवा कार्य—विभागीय संगठन के आधार के रूप में

(Function or Purpose as—the basis of Departmental Organization)

कार्य अथवा उद्देश्य विभागीय संगठन का मूलव्यूहणं तथा लक्ष्यप्रिय आधार माना जाता है। गोप-प्रणामन के सिद्धान्तों में इसे सबसे अधिक महत्त्व प्राप्त हुआ है। इसका तात्पर्य यह है कि संगठन में कार्यों का वितरण विभाग के उद्देश्य के आधार पर किया जाये। कई विभाग ऐसे हैं जिनके नाम में ही हमें उनके कार्य मालूम हो जाते हैं। वे कार्य विस्तृत एवं सीमित दोनों ही प्रकार के हो सकते हैं। उदाहरण के तौर पर शिक्षा विभाग, रक्षा विभाग, स्वास्थ्य विभाग, मानवसाधन विभाग हैं, जो कि कार्य के आधार पर बने हैं। हान्डेन समिति, हुपर समीक्षण ने विभाग के कार्यात्मक आधार का उनका स्वीकार किया है। फाल्सेन ने अपनी पुस्तक "संघीय कार्योन्मेष कानून" में इस पद्धति का गुण-मान किया है।

इस पद्धति के गुण (Merits of This System) :

(1) इसके द्वारा विशेष ज्ञान तथा विशेष कार्य करने की क्षमता का विकास होता है। जो व्यक्ति एक ही प्रकार का कार्य करते रहते हैं, उनमें उच्च प्रकार के सम्पन्न में जानकारी एवं ज्ञान की मात्रा अधिक बढ़ जाती है, कार्यों में भीष्टता के साथ दक्षता का भी विकास होता है।

(2) इसमें कम से कम भाति एवं समन्वित हस्तक्षेप के लिए कोई स्थान नहीं रहता।

(3) इस प्रणाली में अनिवार्यता या दोहराव (Duplication) के कम से कम अवसर होते हैं।

(4) इस पद्धति में कार्य करने की सुविधा रहती है, क्योंकि समस्त द्वाहर्षी मित्रकार्य कार्य करती है। एक ही विभाग का नियन्त्रण रहता है, अतः समय एवं शक्ति की बचत हो जाती है। यदि प्रक्रिया विभाग के नाम इंजीनियर, चिकित्सा तथा शिक्षा का प्रश्न न हो तो उन्हें हमारे पर अवलम्बित रहना पड़े।

(5) यदि विभाग का आधार कार्य है तो एक माध्यम्य व्यक्ति भी विभाग के उद्देश्य को प्राप्त करने में समर्थ रहता है।

(6) कार्यों में सातमेव उत्पन्न करता इस पद्धति में सरल है। इसकी अनु-पमिति में कार्यों की गहनता में सर्वोत्तम हो सकता है।

## दोष (Demerits) :

(1) कार्य शब्द का प्रयोग व्यापक और समुचित दोनों रूपों में किया जा सकता है। व्यापक रूप में सम्पूर्ण सरकार ही एक कार्य है। समुचित रूप में जब हम इस शब्द का प्रयोग करते हैं, तो इस प्रकार का प्रश्न उठते हैं कि क्या सुरक्षा विभाग का एक ही विभाग क्या था? या उसे पृथक्-पृथक् रखा जाय अर्थात् जल, बल तथा नव सेवा भ विभाजित कर दिया जाय। इस प्रश्न का उत्तर देना आसान नहीं है। दर्शाने कहा जाता है कि यह विभाजन कार्य के सम्बन्ध में भ्रमात्मक धारणा करता है।

(2) यदि विभागों का विभाग व्यापक शब्द में कार्य प्रत्येक उद्देश्य के सिद्धांत के आधार पर किया गया तो कुछ महत्वपूर्ण कार्यों की उपेक्षा की जा सकती है। जैसे कि शिक्षा में दाना ध्यान स्वास्थ्य पर नहीं दिया जा सकता जितना कि वह जन स्वास्थ्य विभाग में सम्भव है। हमारे अनिच्छित अन्य विभागों में इन समस्याओं से सम्बन्धित गतिविधियों के पास न तो माध्यम है और न कार्य करने की विशेष योग्यता।

(3) इस प्रणाली में कार्य के द्विगुणन तथा अतिव्ययन होने का भय प्रत्येक समय बना रहता है। उदाहरण के लिए, सामान्य शिक्षा, शिक्षा सम्बन्धी अन्य विभागों का द्विगुणन मात्र है। इसी प्रकार जल, बल एवं नव सेवा में इंजीनियरिंग विभाग द्विगुणन ही है।

(4) विभाग एक-दूसरे के साथ सहयोग नहीं करते, उनमें आत्मपरय होने की प्रवृत्ति पाई जाती है। हर विभाग अपने कार्यों को महत्वपूर्ण एवं श्रेष्ठ समझता है। इसीलिए महत्व वाली बहुधात सरकारी विभागों के सम्बन्ध में चरितार्थ होगी।

## 2 प्रक्रिया सिद्धांत—विभागीय संगठन के आधार के रूप में

(Process—as the Basis of Departmental Organisation)

विभागीय संगठन का दूसरा आधार, लुथर गुलिक के अनुसार, प्रक्रिया सिद्धांत है। प्रक्रिया के आधार पर विभाग के संगठन का अर्थ है कि विभाग के निर्माण का कार्य कुशलता के आधार पर करना चाहिए। प्रक्रिया अथवा वृत्ति (Process or Profession) की परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है कि वह तकनीकी कुशलता (Technical Skill) है, जिसका उपयोग किसी विशेषीकृत कार्य को सम्पन्न करने में किया जाता है। इस आधार पर यदि विभागीय संगठन किया जाये तो इंजीनियरिंग, दार्शनिक, चिकित्सा, कानूनी गणित आदि से सम्बन्धित विभागों का निर्माण स्वाभाविक रूप में होगा। इस प्रकार के संगठन का आधारभूत विवेक योग्यता ही हो सकती है। जैसे यदि अभी चिकित्सक एक ही विभाग में होंगे तो वे निम्न-निम्न लोगों का निदान विवेक रूप में कर सकेंगे। इसी प्रकार इंजीनियर भी एक विभाग में रहकर अपने कार्यों में कुशलता तथा दक्षता दिखा सकते हैं। सारांश यह है कि

प्रतियोगिता सिद्धान्त के आधार पर विभागों का संगठन करने मान ही धर्म-विभाजन सुगम हो जाता है।

इस सिद्धान्त के गुण (Merits of the System) :

(1) धर्म-विभाजन (Division of Labour);—इस सिद्धान्त का सबसे बड़ा लाभ यह है कि विशेषता को प्रोत्साहन दिया जाता है। इसके अनुसार एक व्यवसाय के प्रशिक्षित व्यक्ति एक विभाग में समूह में एकत्रित रहेंगे। इसका फल यह होगा कि नवीन परीक्षण तथा अनुगमन में सहयोग तथा सरलता रहेंगी। डॉ० एम० पी० शर्मा ने इस सिद्धान्त के गुण पर प्रकाश डालते हुए लिखा है कि—  
"प्रतियोगिता सिद्धान्त का प्रथम गुण यह है कि हमने अधिक से अधिक विशेषीकरण को प्रोत्साहन मिलेगा और आयुनिष्ठतम बुद्धि का अधिक से अधिक तथा उत्तम प्रयोग किया जा सकेगा।"

(2) मितव्ययिता (It develops Economy).—इसके द्वारा प्रशासन में मितव्ययिता का विकास होता है। यदि प्रत्येक विभाग प्राथमिक योग्यता से सम्बन्धित द्वाद्यों को अपने-अपने पास गृहक रूप में रखेगा तो उसमें आर्थिक हानि होगी तथा धर्म की वृद्धि नहीं होगी। प्रशासन के धर्म जो दूर-दूर फैले हुए हैं, उनमें इतनी गामभी एकत्रित करने की क्षमता नहीं रह जायेगी।

(3) कार्य में एकत्वता तथा समन्वय (Uniformity and Co-ordination in Functions)—इस सिद्धान्त के अनुसार एक व्यवसाय के गुणवत्ता प्राप्त व्यक्तियों को एक ही विभाग में कार्य करने की सुविधा दी जाती है। ऐसी स्थिति में कार्य में एकत्वता तथा विभागीय द्वाद्यों में समन्वय स्थापित हो जाता है।

(4) आंकड़ों की सुविधा से उपलब्ध (It makes the Statistics easily available)—इस प्रणाली के द्वारा यंत्र तथा यन्त्रों आदि के लिए आंकड़े सुविधा से उपलब्ध हो जाते हैं। हिसाब-किताब रखने में भी सुगमता रहती है। इसके साथ ही अनुमानित व्यय भी आसानी से आया जा सकता है, क्योंकि एक ही व्यवसाय के लोग एक ही गुण में संगठित होते हैं।

(5) पदोन्नति के अवसर (Chances of Promotions)—इस आधार पर विभागों का निर्माण करने पर विशेष योग्यता रखने वाले कर्मचारियों को पदोन्नति के अवसर अधिक मात्रा में प्राप्त होंगे हैं, क्योंकि उनमें कार्यरत व्यक्ति उसके विशेष योग्यता रखने वाले व्यक्ति होंगे। उदाहरण के लिए, यदि एक डॉक्टर को निदेश विभाग के अन्तर्गत रखा जाए तो उसे चितना ही अनुभव क्यों न हो उसे पदोन्नति के अवसर प्राप्त नहीं होंगे, क्योंकि निदेश के सम्बन्ध में उसका ज्ञान सीमित है।

इस सिद्धान्त के दोष (Demerits of the System) :

प्रतियोगिता सिद्धान्त के आधार पर विभागों के जहाँ लाभ हैं, वहाँ कुछ दोष भी हैं। इस सिद्धान्त के कुछ निम्न दोष उत्पन्न हो जाते हैं।



(1) समन्वय का अभाव (Lack of Co-ordination):—प्रक्रिया के आधार पर निर्मित होने वाले विभागों की सग्या इतनी अधिक हो जायेगी कि उनके मध्य तात्कालिक उत्पन्न करना कठिन हो जायेगा। इसके अतिरिक्त प्रत्येक विभाग आत्म-निर्भरता प्राप्त करने का प्रयत्न करता है, इसमें अन्य विभागों से उसका सहयोग नहीं रह पाता। सूचक गुणिक का संकेत है कि "एक प्रक्रिया की असफलता का प्रभाव पूरे उद्यम पर पड़ता है और एक प्रक्रिया सम्भाग में समन्वय स्थापित न किये जाने के परिणामस्वरूप सम्पूर्ण कार्य की साधना नष्ट हो जाती है।" ("Failure of one process affects the whole department and failure to co-ordinate one process division, may destroy the effectiveness of all the work that is being done")

(2) साधनों पर अधिक बल (More emphasis on means) —इस सिद्धान्त का सबसे बड़ा दोष यह माना जाता है कि इस सिद्धान्त पर आधारित विभाग साध्य की अपेक्षा साधनों पर अधिक जोर देता है। प्रशासन का लक्ष्य जनता की सेवा करना है, किन्तु यह सिद्धान्त जनता से यह भ्रान्ति उत्पन्न कर देता है कि प्रशासन का लक्ष्य केवल प्रशासकीय कुशलता प्राप्त करना है। उदाहरण के लिए, आन्तरिक व्यवस्था के लिए पुलिस आवश्यक है। प्रक्रिया के आधार पर इसका निर्माण किया जाए तो यह भ्रम हो सकता है कि सरकार केवल पुलिस को मितव्ययी एवं कुशल बनाये रखने में विचार से चल रही है, जनता के हित के लिए नहीं।

(3) मितव्ययिता के स्थान पर अप्रव्ययता (Extravagance in place of Economy) —इस व्यवस्था के अन्तर्गत विभागीय कर्मचारियों में अप्रव्ययता की भावना बढ जाती है। कमी स्वार्थवश वे ऐसे कार्य कर जाते हैं, जिसमें धन का खर्च बहुत होता है और उसका प्रशासन पर बुरा प्रभाव पड़ता है।

(4) व्यावसायिक दम्भ की उत्पत्ति (Professional arrogance is given birth in this System)—जो विभाग अधिक कुशल व्यक्तियों के बने होते हैं, उनमें व्यावसायिक दम्भ की उत्पत्ति हो जाती है और विभागीय अध्यक्षों में अभिमान, दम्भ तथा श्रेष्ठता की भावना आ जाती है जिससे प्रशासन में गड़बड़ी उत्पन्न हो जाती है।

(5) संकुचित दृष्टिकोण (Narrow outlook) —एक कार्य में पूर्णता प्राप्त व्यक्ति एक ही स्थान पर कार्य करने योग्य रह जाता है, अन्य विभागों में उसका उपयोग नहीं हो सकता। एक विषय का विशेषज्ञ होने से उसके विचारों में सकीर्णता का भाव भर जाता है। शासन में ऐसे लोगों की उपयोगिता घट जाती है।

(6) अनियन्त्रित नौकरशाही बढ़ने का भय (Fear of increased Un-controlled Bureaucracy):—उपर्युक्त विवेचना से स्पष्ट है कि 'प्रक्रियाओं' को

विभागीय संगठन का आधार बनाने में एक 'घनियत्रित नीतिराही' में परिवर्तन हो जाने का दर बना रहता है।

### (3) व्यक्ति सिद्धान्त-विभागीय संगठन के रूप में

(Person-as the basis of Departmental Organisation)

मूल्यर गुणित के अनुसार बनाए गए विभागीय संगठन का नोकर आधार व्यक्ति है। उन आधार पर समष्टि विधेय विभाग का उद्देश्य समाज के किसी निश्चित दंग की सेवा करना है। भाग्य में इसका सर्वोत्तम उदाहरण पुनर्वास तथा अल्पवयस्क। ये मामलों का संसाधन है। इस प्रकार के विभाग बहु-पक्षी होते हैं। जैसे पुनर्वास विभाग में शरणाग्रियों को समानता, उनका दावा का निपटारा करना, नियमित सम्पत्ति की व्यवस्था करना तथा शरणाग्रियों की क्षतिपूर्ति आदि करना, होते हैं।

### व्यक्तिगत सिद्धान्त के गुण (Merit of this System)

(1) व्यक्तियों तथा भाग्य के सम्बन्धों में सरसता (Relation between persons and administration can easily established) —व्यक्ति सिद्धान्त के आधार पर विभिन्न व्यक्तियों के समूह अथवा वर्गों के हितों की रक्षा के लिए विभागों का निर्माण किया जा रहा है। ऐसी रक्षा में प्रभावित और व्यक्तियों के बीच सम्पर्क बढ़ता है। इससे अथवा प्राप्त मैनिफेस्टेड बॉर्ड' में अपनी समस्याओं का समाधान करा लेते हैं। हृदय की समस्याओं द्वारा विभाग द्वारा इन हो जाती है। हृदयों तथा अनुसंधान शक्तियों की समस्याओं समाज-संस्था विभाग द्वारा दूर की जाती हैं। इससे समय की बचत होती है तथा व्यक्तियों एवं वर्गों की समस्याओं समाधानपूर्वक हल हो जाती है।

(2) विभिन्न सेवाओं का सहस्र (Co-ordination in various services) —इस सिद्धान्त का दूसरा महत्वपूर्ण गुण यह है कि इसमें विभिन्न सेवाओं में समन्वय हो जाता है क्योंकि एक ही विभाग के अन्तर्गत अनेक सेवाओं सम्पन्न होती हैं।

(3) कर्मचारियों में व्यापक दृष्टिकोण (Wide outlook) :—इस आधार पर बने विभाग के कर्मचारियों का व्यापक दृष्टिकोण होता है। इसका मूल कारण यह है कि विभागों की इस व्यवस्था के अन्तर्गत कर्मचारियों को विविध प्रकार के कार्य करने होते हैं जिससे उनका दृष्टिकोण व्यापक हो जाता है। यह व्यवस्था प्रभावित में अधिक प्रभावित होती है।

### व्यक्ति सिद्धान्त के दोष (Demerits of this System)

(1) सामान्य प्रयोग के अयोग्य (Incapable of Universal Application) :—यह पद्धति विभाग के निर्माण के सम्बन्ध में अयोग्य मानी गयी है। इसका मुख्य कारण यह है कि यदि वर्गों के आधार पर विभागों का संगठन किए जाय तो

प्रत्येक वर्ग अपने लिए एक विभाग की मांग करेगा और देश में अग्रगण्य विभाग हो जायेंगे। इस सिद्धांत को बढ़ावा देने के लिए अनेक छोटे-छोटे विभागों का निर्माण करना पड़ेगा, जैसे-नवयुवकों का विभाग, बच्चों का विभाग, वृद्धों का विभाग, अध्यापकों का विभाग, चिकित्सकों का विभाग, व्यापारियों का विभाग आदि। इस प्रकार प्रशासन को अनेक व्यावहारिक कठिनाइयों का सामना करना होगा।

इस विषय में हाल्डेन समिति (Haldane Committee) की राय उद्धृत करने योग्य है। उनका विचार है, 'विभाग मन्त्रालय की उन विभागों के लिए समस्त के प्रति उत्तरदायी होगा, जो कि व्यक्तियों के एक विशेष वर्ग के हितों को प्रभावित करती है तथा इस स्थिति में अनेकों विभाग स्थापित किए जा सकते हैं, जैसे बच्चों के लिए मंत्रालय, अथवा बेरोजगार व्यक्तियों का मंत्रालय, ... मण्डल की इस प्रणाली का आवश्यक फल यह होता है कि बहुत "छोटे-छोटे रूप में प्रशासन" (Lilliputian administration) की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है। इस सम्बन्ध में समिति की रिपोर्ट में आगे कहा गया है कि इस विधान को स्थापनापूर्वक लागू करने में और अनेक विभागों की स्थापना हो जायगी जैसे युवकों का विभाग, डाक्टरों का विभाग, प्रोफेसरों का विभाग आदि।' विभागीयकरण की इस प्रणाली में अन्तर्विभागीय समन्वय (Inter-departmental Co-ordination) और विभागीय अधिकार क्षेत्र (Departmental Jurisdiction) में सम्बन्धित विभिन्न जटिल प्रशासकीय समस्याएँ उत्पन्न होती हैं।

(2) अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवाद (Disputes for Jurisdiction)—इस सिद्धांत के अनुसार स्थापित विभागों के बीच क्षेत्र सम्बन्धी विवाद उत्पन्न होने की सम्भावना बनी रहती है, जिनका निवटारा सरल नहीं होता। इससे परिणामस्वरूप प्रशासन में कई कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। ऐसा दिख जाने वाले व्यक्तियों के आधार पर दिये जाने वाले विभागीय मण्डल का सिद्धांत देखने में भी प्रियान्वित किया जाता है कि जबकि वे सम्बन्धित, जो जनसंख्या के किसी वर्ग विशेष में सम्बन्धित हो, दूसरी स्पष्ट, वास्तविक और इसकी अनिवार्यता से सम्बन्धित हो कि उनको प्रभावशाली रीति में सभी सुव्यवस्था का भवता है, जबकि उनके निराकरण का प्रयत्न अनेक पृथक्-पृथक् तरीकों से ही नहीं अभिमुख सामूहिक रूप से किया जाए।

(3) विशेष योग्यता का अभाव (Lack of Specialization):—इस व्यवस्था के अन्तर्गत कर्मचारियों को विभिन्न प्रकार के कार्य करने पड़ते हैं। एक समय में एक व्यक्ति एक ही विषय का विशेषज्ञ बन सकता है। अनेक कार्यों में केवल व्यक्ति किसी भी कार्य में दक्षता अर्जित नहीं कर सकता। इससे अक्षमता की यह सीरोक्ति चरितार्थ होती है। 'Jack of all trades but master of none'

(4) सामुदायिक या अनुचित क्षेत्र :—इस सिद्धांत के परिणामस्वरूप वर्गवाद का जन्म होगा। अपने वर्गों को छोड़ खोले दूसरे वर्गों से महानुभूति नहीं रखेंगे।

निहित स्वार्थ के दम के इंगारे पर विभाग चनेंगे और हमका परिणाम भवानर होगा। प्रतिस्पर्धा, द्वेष, ईर्ष्या तथा स्वार्थ का बोधवाना हो जायेगा तथा प्रणाली चित्र-मित्र हो जायेगा।

(4) स्थान अथवा क्षेत्र विभागीय संगठन के आधार के रूप में

(Area or Territory as the basis of Departmental Organization)

विभाग उस क्षेत्र या स्थान के आधार पर संगठित किये जा सकते हैं जहाँ कि वे सेवा करते हैं। विदेश मंत्रालयों में हम आधार पर कई अनुमान होते हैं जो किसी क्षेत्र विशेष में सम्पन्न होने हैं। भारत में सामाजिक शांति नियम, हींगरुण्ड और तथा भाषाशास्त्र नियम आदि इनो प्रकार के विभागों में किये जा सकते हैं। प्रणालीय संगठन में देश की भौगोलिक स्थिति का बड़ा महत्त्व होता है। भारत में प्रादेशिक नियोजन तथा अन्य विभागों का संगठन बहुत कुछ भौगोलिक क्षेत्र के आधार पर ही किया गया है। अन्य संगठन भी बहुत कुछ क्षेत्र के आधार पर ही होता है। भारत में देश भाषाभाषा का संगठन क्षेत्र के आधार पर किया गया है—उत्तरी क्षेत्र, पश्चिमी क्षेत्र, उत्तर-पूर्वी क्षेत्र, उत्तर-पश्चिमी क्षेत्र, केन्द्रीय क्षेत्र इत्यादि। समस्त राष्ट्र में भी बहुत से ऐसे प्रणालीय अनुभाव हैं जिनका संगठन पूर्णतः क्षेत्र के आधार पर किया जाता है।

क्षेत्रीय सिद्धान्त के गुण (Merits of this System :

क्षेत्रीय आधार पर बने विभाग उन स्थानों पर अधिक लाभकारी सिद्ध होते हैं, जहाँ भाषाभाषा के माध्यमों की कमी रहती है। हम सिद्धान्त के अनेक गुण हैं, जिनका उल्लेख नीचे किया जा रहा है—

(1) स्थानीय समस्याओं का हल (Easiness in solving the Local Problems)—हम आधार पर संगठित विभागों में स्थानीय समस्याओं का हल प्राणानी में हो जाता है, क्योंकि क्षेत्रीय विभाग अपने क्षेत्र की समस्याओं की पूरी जानकारी रखते हैं और उन्हें सुलभता उनके लिए सुगम भी होता है।

(2) विस्तृत एवं दुर्गम क्षेत्रों में सुविधा (Facilities in Unapproachable Areas):—क्षेत्रीय आधार पर विभागों का निर्माण प्रणाली के कार्य में उन स्थानों के लिए सुविधाजनक है, जिनमें भाषाभाषा के माध्यमों का अभाव है अथवा जिन राज्यों में भाषा का क्षेत्र विस्तृत है। हम प्रकार का विभागीय आधार उन भाषाभाषावादी राज्यों के लिए भी सुविधाजनक है जो अपने स्थानों पर बड़े दूरदूरी स्थानों पर दृष्टान्त करना पसन्द करते हैं। ब्रिटिश सरकार ने भारत पर शासन करने के लिए एक प्रथम विभाग 'भाषा मंत्री' की दम्प-रेखा में स्थापित किया था। हम विभाग की स्थापना का आधार क्षेत्रीय था।

(3) क्षेत्रीय आवश्यकताओं की पूर्ति (Fulfillment of Local Needs):—क्षेत्रीय आधार पर जो विभाग सङ्गठित किये जाते हैं, उनका यह लाभ होता है कि

उनके द्वारा क्षेत्रीय आवश्यकताओं की पूर्ति होने में सरलता मिलती है। विभागीय प्रभयक्ष उन स्वानों को आवश्यकताओं में परिचित होते हैं, अतः वे उन आवश्यकताओं की पूर्ति करने में किसी भी बठिनाई का अनुभव नहीं करते।

(4) मितव्ययिता (Economy) — इस सिद्धांत से सरकारी व्यय में काफी मात्रा में मितव्ययिता हो सकती है। आने जाने में जो व्यय होता है वह सरलता में बच सकता है। निरीक्षण पर होने वाले व्यय की मात्रा भी कम हो जाती है। पत्र व्यवहार में व्यय का घन खर्च नहीं होता।

(5) बड़े राष्ट्रों के लिए उपयुक्त (Suitable for big Countries) — क्षेत्र आधार पत्र विभागीय संगठन उन देशों के लिए सामंदायक माना जाता है जो विस्तृत और बड़े प्राकार के होन हैं। समुद्र पार साम्राज्यवादी राज्यों में विभागीय संगठन की इस पद्धति को अपनाया था। ब्रिटिश सरकार ने ही दूरवर्ती देशों के संगठन के लिए बहुत से विभाग तथा उपविभागों की स्थापना करने की प्रपेक्षा एक विभाग को क्षेत्रीय विभाग पर संगठित किया, जो India Office कहलाता था और वह भारत सम्बन्धी कार्य के लिए उत्तरदायी था।

(6) समन्वय और नियन्त्रण की सुविधा (Facility Co-ordination and Control) — इस आधार में विशेष क्षेत्र से सम्बन्धित समस्त समस्याओं के मध्य समन्वय सुगमता व सरलता के साथ किया जा सकता है। यह उस स्थान पर विशेष रूप में उपयोगी सिद्ध होता है जहाँ पर क्षेत्र एक-दूसरे से दूर हैं और जिनमें यातायात सम्बन्धी सुविधाएँ उपलब्ध नहीं हैं। अमेरिका में सैनसी घाटी निगम और भारत में दामोदर घाटी निगम इसी सिद्धान्त पर अवनम्वित हैं।

क्षेत्रीय सिद्धांत के दोष (Demerits of this system) —

(1) प्रशासन की एकता में बाधा (It stands against the Uniformity of Administration) — इस पद्धति का एक महत्त्वपूर्ण दोष यह है कि इसके द्वारा प्रशासन सम्बन्धी राष्ट्रीय एकता के मार्ग में बहुत बड़ी बाधा उत्पन्न होती है। यह बात तो सत्य है कि एकत्वता के साथ विभिन्नता भी होनी चाहिए परन्तु इसका अर्थ यह नहीं कि एकत्वता को नष्ट ही कर दिया जाय। यदि इस सिद्धांत को मान लिया जाए तो शिक्षा के क्षेत्र में विभिन्न पाठ्यक्रम होंगे और शिक्षा के क्षेत्र में व्यापक रूप में किसी भी सर्वमान्य नीति का निर्धारण कठिन हो जायेगा।

(2) स्थानीयवाद को प्रोत्साहन (It encourages Localism) — इस सिद्धान्त का दूसरा दोष यह है कि इसके द्वारा स्थानीयता तथा क्षेत्रवाद का उत्तरोत्तर विकास होता रहता है। राष्ट्रीयता को इससे बड़ा धक्का लगता है। स्थानीय शक्ति-कोण सकीर्णता तथा दुर्गुणता से पूर्ण होता है।

(3) विशेषीकरण का अभाव (Absence of Specialization) — व्यक्ति सिद्धांत की भाँति क्षेत्रीय सिद्धांत में भी यह दोष पाया जाता है कि इसके अन्तर्गत

को विभागीय ढाँचे में प्रत्येक नये जुड़ाव के समय पर नापना चाहिए और जैसे विगत अनुभव तथा वर्तमान व्यवहार स्पष्टता प्रकट करते हैं, परिणाम यह होगा कि ऐसा विभागीय संगठन बनेगा, जिसमें एक या अधिक से अधिक दो विभागीयकरण के मिद्वान्त को प्रमुखता मिलेगी, परन्तु जिनमें एकीकरण के चांगे मिद्वान्त कुछ न कुछ भूमिका अदा करते होंगे। अतः विभागों का संगठन परिस्थितियों के अनुसार हो जाना चाहिए।

विभाग के संगठन के सम्बन्ध में आधार की समस्या के साथ-साथ एक और समस्या उत्पन्न होती है जिसे प्राधिकार या सत्ता की समस्या कहते हैं। इस समस्या के अन्तर्गत हमें विभागीय प्रशासन में अध्यक्ष की भूमिका की ओर ध्यान देना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त दूसरी समस्या का सम्बन्ध इस प्रश्न से है कि विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति हो या एक संस्था। एक और समस्या हमारे सामने उस समय आती है जबकि विभाग का संगठन आयोग के रूप में किया जाता है। इसके अन्तर्गत यह प्रश्न आता है कि क्या इस आयोग में प्रतिनिधित्व एक ही दल अथवा वर्ग का हो अथवा विभिन्न दलों का। यहाँ हम सभी समस्याओं को विचार करेंगे।

### विभागीय अध्यक्ष की भूमिका

#### (Role of the Head of the Department)

यह एक सर्वमान्य बात है कि विभागों के प्रशासकीय कार्यों के संचालन के लिए एक विभागाध्यक्ष होता है। उसी के द्वारा उस विभाग का कार्य सम्पादित होता है। वही विभाग के कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है। वह विभाग के लिए योजना बनाता है तथा यह देखता है कि विभाग के सम्बन्ध में सभी कार्य उचित तरीके से हो रहे हैं या नहीं। मुख्य कार्यपालिका लोक-प्रशासन के कार्यों का संचालन तथा उनकी देख-भाल स्वयं नहीं करता। यह कार्य उसके अधीन प्रशासकीय अधिकारी करते हैं। मुख्य कार्यपालिका प्रशासन की सुविधा के लिए प्रशासकीय शाखा को कई भागों में विभाजित करती है और प्रत्येक विभाग की देख-रेख के लिए पृथक्-पृथक् अध्यक्ष नियुक्त करती है। इन विभागीय अध्यक्षों की मुख्य कार्यपालिका अपनी सत्ता (Authority) तथा उत्तरदायित्व का थोड़ा बहुत अंश सौंप देती है। इस प्रकार यह विभाग में मुख्य कार्यपालिका का ही प्रतिनिधित्व करता है। विभाग का अध्यक्ष मुख्य कार्यपालिका का परामर्शदाता भी होता है। विभागीय अध्यक्ष न केवल अपने विभाग में सम्बन्धित समस्याओं पर मुख्य कार्यपालिका से विचार-विमर्श करता है और इस सम्बन्ध में अपनी राय देता है, अपितु अक्सर पड़ने पर लोक-प्रशासन की सामान्य समस्याओं के सम्बन्ध में भी वह परामर्श देता है।

लोक-प्रशासन के विद्वानों का विचार है कि विभाग के अध्यक्ष का मुख्य कार्य नीति निर्धारित करना, योजना बनाना, अपने अधीन विभाग के पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों को आज्ञा एवं आदेश प्रदान करना, विभाग का संगठन करना तथा विभागीय सेवाओं के कार्यों का निरीक्षण एवं परीक्षण करना है।

विभाग का अध्यक्ष प्रशासन के कार्यों को राजनीतिक दृष्टिकोण प्रदान करता है। प्रजातांत्रिक देशों में मुख्य कार्यपालिका निर्वाचित होती है (समदात्मक व्यवस्था में मंत्रिमण्डल और अध्यक्षीय व्यवस्था में राष्ट्रपति)। निर्वाचन के समय जनता के साथ राजनीतिक वायदे और आश्वासन दिये जाते हैं। निर्वाचित हो जाने पर उनको कार्यरूप देना पड़ता है। विभागीय अध्यक्ष उन्हीं राजनीतिक आधारों पर विभागीय कार्यों का निदशन करता है। यहाँ प्रश्न हमारे सामने घाता है कि क्या अध्यक्ष को अपने विभाग के विषय में दक्ष होना चाहिए या उसके लिए मायापूर्ण योग्यता ही ठीक है। हम जानते हैं कि विभागों के अध्यक्षों की कार्य-कुशलता पर विभागों की शक्ति निर्भर होती है। एक अध्यक्ष के लिए अपने विषय में दक्षता आवश्यक है। मूलतः राज्य अमेरिका में विभागों के नियुक्ति राजनीतिक आधार पर होती है, यहाँ यह आवश्यक नहीं कि जिस व्यक्ति को विभाग का अध्यक्ष बनाया जा रहा है, वह उस विभाग के कार्यों में विशेष योग्यता रखता हो। परन्तु यह बात निर्विवाद सत्य है कि विभाग का अध्यक्ष निश्चित रूप में दक्ष होना चाहिए अन्यथा उसके अधीन कार्य करने वाले व्यक्ति या सम्भागीय सापरवाह तथा अनुशासनहीन हो जायेंगे और विभाग का कार्य ठप्प हो जायेगा।

विभागीय संगठन के सम्बन्ध में दूसरा प्रश्न यह है कि विभाग के प्रधान का कार्य एक व्यक्ति को सौंपा जाए या एक मन्त्र या बोर्ड को। इनमें से कौन अधिक प्रभावशाली तथा व्यावहारिक सिद्ध हो सकता है। बहूधा यह बात सभी स्वीकार करते हैं कि विभाग के कार्य-संचालन का भार एक ही व्यक्ति को सौंपा जाए तो उत्तम रहता है, क्योंकि इनमें किसी भी प्रश्न पर सीधेसापेक्ष निर्णय करने और कार्य के उत्तरदायित्व को केन्द्रित करने में बहुत सहायता मिलती है।

यह उपर्युक्त मान्यता उस समय की है, जब प्रशासन का क्षेत्र सीमित था, और सोव-कल्याणकारी राज्य का विचार अधिक मानप्रिय नहीं था। आधुनिक समय में सरकार तथा प्रशासन का कार्य क्षेत्र अत्यधिक विस्तृत हो गया है। कई कार्य ऐसे हैं, जिसे एक व्यक्ति की अपेक्षा कई व्यक्ति मिलकर अच्छी तरह से कर सकते हैं। मध्ये में, कार्य के स्वरूप, क्षेत्र तथा महत्व को दृष्टि में रखकर ही, यह निर्णय करना उचित होगा कि विभाग के प्रधान का भार एक ही अधिकारी को सौंपा जाए या बोर्ड को। उत्तम तो यही है कि साधारण नीति निर्धारित करने वाले विभागों का दायित्व किसी एक व्यक्ति को न सौंपा जाए।

भारत में ये दोनों ही पद्धतियाँ राम में मार जा रही हैं। किन्तु यदि नृनतात्मक अध्ययन किया जाए तो हम इन निष्कर्षों पर पहुँचेंगे कि यहाँ एक विभागों के प्रशासकीय अधिक प्रचलित है। उदाहरण के लिए प्रशिक्षण, विज्ञान, शिक्षा आदि मन्त्रालयों का अध्यक्ष सम्बन्धित मंत्री होता है, परन्तु प्रशासन की दृष्टि से इनके अध्यक्ष सम्बन्धित सचिव होते हैं। इनके विपरीत रेल्वे बोर्ड, माध्यमिक शिक्षा बोर्ड तथा

राजस्व मण्डल आदि ऐसे विभाग हैं जिन्हें अध्यक्ष एवं से अधिक व्यक्ति हैं। ये विभाग जहाँ का अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है, उसे ब्यूरो प्रणाली कहते हैं और वहाँ अध्यक्ष का कार्य एवं से अधिक व्यक्तियों के द्वारा संचालित होता है, उसे बोर्ड, मण्डल, सामूहिक प्रणाली कहते हैं। यहाँ हम प्रत्येक प्रणाली के गुण तथा दोषों का वर्णन करेंगे।

### एकल अध्यक्ष या ब्यूरो पद्धति (Single Headship or Bureau System)

जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है कि जब किसी विभाग के निष्पन्नता की सत्ता एक ही व्यक्ति के हाथ में निहित होती है उसे एकल अध्यक्ष या ब्यूरो पद्धति कहा जाता है। यह प्रणाली उस समय अधिक उपयुक्त होती है, जबकि प्रशासकीय नीति एवं कार्य ठीक प्रकार से निर्धारित हो और उसे नियमित करना योग्य रहता है। साधारणतया सभी देशों में इस पद्धति को प्रशासन में स्थान दिया गया है। यदि विभिन्न देशों के शासनात्मक ढाँचे पर दृष्टिपात किया जाये तो यह निष्कर्ष निकलेगा कि एकल ब्यूरो पद्धति अधिकारिता तथा अपनाई जाती है जबकि दूसरी विपरीत बहुल अध्यक्ष या मण्डल प्रणाली (Plural Headship or Board Type System) को बहुत ही कम देशों में स्थान दिया जाता है। इस प्रणाली के पक्ष में कई विद्वानों ने अपने मत प्रकट किये हैं। एरोवजेन्डर हैमिल्टन महोदय ने लिखा है कि— “प्रशासन के प्रत्येक विभाग में एक विभागाध्यक्ष का होना अत्यधिक आवश्यक माना गया है। उससे हमें अधिक ज्ञान, अधिक नियंत्रण अधिक उत्तरदायित्व की सम्भावनाएँ प्राप्त होगी और साथ ही प्रशासन में अधिक लक्ष्य और सावधानी भी काम में लाई जायेगी। मण्डलों में सभी सम्भावों की सुविधाएँ बँट जाती हैं। उनके निर्णय मन्दगति में होते हैं, उनमें सक्ति कम होती है और उनका उत्तरदायित्व विवेचिष्ठ होता है। उनमें बहुत ज्ञान और योग्यता नहीं पाई जाती है और उस प्रशासन में पाई जाती है, जहाँ एक ही व्यक्ति के द्वारा सक्तियों का संचालन होता है।” प्रो० एल.डी. ह्यूड के शब्दों में— “कार्यवाही को सक्षम बनाने के लिए तथा सुनियोजित उत्तरदायित्व और सरल समन्वय पद्धति की स्थापना के लिए यह आवश्यक है कि एक पदाधिकारी का पक्ष लिया जाये कि सम्मिलित सत्ता का प्रयोग उद्देश्य की लक्ष्यता के लिए सही प्रणाली सर्वोत्तम है।”

दोनों ही विद्वानों के उपर्युक्त कथनों की सत्यता इस प्रणाली के निम्न गुणों से स्पष्ट हो जायेगी—

(1) शीघ्र निर्णय (Rapid Decision) — विभाग के कार्यभार का उत्तरदायित्व एक व्यक्ति के पास होने से निर्णय में शीघ्रता रहती है। साथ ही यह अधिक जगह, उत्साह तथा सावधानी के कार्य करने का प्रयत्न करता है।



(2) अनुशासन तथा उत्तरदायित्व में एकता (Uniformity in Discipline and Responsibility) —जब विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है तो उस विभाग के सम्बन्ध में उससे प्रति अनुशासन प्रदर्शित करने है, क्योंकि उसका नियन्त्रण सम्पूर्ण विभाग पर होता है। इस प्रकार की व्यवस्था से उत्तरदायित्व की एकता रहती है, कारण कि एक व्यक्ति विभागाध्यक्ष होने में वही कार्य का वितरण कर्मचारियों में करता है, वे कर्मचारी उससे प्रति उत्तरदायी होते हैं।

(3) कम खर्चीली (Less Expensive) —इन पद्धति के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि यह कम खर्चीली होती है। इसमें एक ही व्यक्ति (अध्यक्ष) के अनुशासन पर सम्बन्धी गजान में घन खर्च होता है।

(4) योजना की सफलता (Success of Planning) —एक अध्यक्ष के प्रशासनिक कार्य करने वाले कर्मचारी स्वभाव से ही दैनिक कार्य करने के आदी हो जाते हैं। इसमें उस विभाग द्वारा निर्धारित सम्पूर्ण योजनाओं की सफलता निश्चित हो जाती है। योजनाओं की सफलता के लिए एकल अध्यक्ष प्रणाली उपयोगी मानी गई है।

(5) नीति की स्पष्टता (Clarity in Policy).—एक अध्यक्ष प्रणाली में नीति में स्पष्टता होती है, क्योंकि विभाग की नीति एक व्यक्ति द्वारा बनाई जाती है, जिस विभागाध्यक्ष कहते हैं।

(6) उत्साह तथा लगन (Encouragement and Attachment) :—एक अध्यक्ष का जब विभाग के सम्बन्ध में अधिक शक्ति दी जाती है तो वह बहुत उत्साह तथा लगन से कार्य करता है। उसके कार्य में बाधा होने यात्रा प्रोग कोई नहीं होता है।

(7) उद्देश्य की एकता (Uniformity of Aims) :—उद्देश्य की एकता बनाये रखने के लिए इन पद्धति को बहुत अच्छा माना गया है। विभागीय अध्यक्ष जब एक व्यक्ति होता है, तो उस विभाग के उद्देश्यों में एकता रहना स्वाभाविक ही है।

इसका अर्थ यह नहीं कि व्यूरो या एकल अध्यक्ष पद्धति में केवल गुण ही गुण हैं। यदि ऐसा होता तो बहुत अध्यक्ष या मण्डल प्रणाली की प्रणामन में शक्य ही नहीं दिया जाता। इन प्रणाली के निम्नलिखित दोष पाये जाते हैं :

(1) सत्ता का दुरुपयोग (Possibility of Misuse of Authority) : व्यूरो या एकल अध्यक्ष पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह है कि उसमें सत्ता के दुरुपयोग की सम्भावना बनी रहती है। सम्पूर्ण विभाग की यात्राएँ एक व्यक्ति के हाथ में होने से वह मनमानी करने लगता है और वह स्वेच्छाकारी बन जाता है। इसके परिणामस्वरूप प्रशासन में कई दोष उत्पन्न हो जाते हैं :

(2) पक्षपात का भय (Fear of Favouritism) :—व्यूरो प्रणाली में पक्षपात होने का भय बना रहता है। जब विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है

तो वह किसी एक व्यक्ति या व्यक्ति-समूह के साथ पक्षपात कर सकता है। इससे विभाग में दल बनन नग जायेगे और प्रशासन को घटना लगने की सम्भावना बन जाती है।

(1) अविवेकपूर्ण निर्णय (Irrational Decisions) :—जब विभाग का अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है तो उसका पाम इतना अधिक कार्य बढ़ जाता है कि वह सभी कार्यों पर ठीक से निर्णय नहीं ले सकता। इससे अतिरिक्त अपने पद की श्रेष्ठता के कारण वह किसी सं परामर्श लेना आवश्यक नहीं समझता। इन सबका परिणाम अविवेकपूर्ण निर्णय होंगे, जिसके फलस्वरूप प्रशासन में अव्यवस्था बढ़ जायेगी।

इन दोषों के अतिरिक्त यह भी कहा जाता है कि ब्यूरो प्रणाली में आवेशमय निर्णय होने का भय बना रहना है। भावुकता का भी निर्णय के समय असर हो सकता है। इतना ही नहीं, इस व्यवस्था में प्रशासकीय संचालन में नियन्त्रण सम्बन्धी बठिनाइयाँ गदैव बनी रहती हैं, जिनके कारण असमर्थताओं का मुँह देखना पड़ता है। एकल कार्यपालिका से यह भी आशा नहीं की जा सकती कि वह प्रत्येक विषय का ज्ञान होगा।

### बहुल अध्यक्ष या मण्डल पद्धति (Plural Headship or Board System)

जब विभाग के निर्देशन तथा निरीक्षण का उत्तरदायित्व एक से अधिक व्यक्तियों में बाँट दिया जाता है तो उसे बहुल अध्यक्ष, मण्डल, आयोग तथा बोर्ड पद्धति का नाम दिया जाता है। यह पद्धति उस समय उपयोगी होती है जब किसी नीति के निर्धारण के बारे में निर्णय तब पहुँचाने के लिए विचार एवं पर्यालोचन की आवश्यकता होती है। विलोडो के अनुसार, “जहाँ शासन के कार्यों में नीति निर्धारण करने का महत्त्वपूर्ण पदन होता है जिनमें कि किसी एक व्यक्ति द्वारा स्वेच्छा का प्रयोग किया जा सकता है अथवा जहाँ किसी प्रकार के मुद्दावजे प्रादि का निर्णय करना होता है, यहाँ मण्डल अथवा आयोग प्रणाली अपनाई जाती है।” यही कारण है कि शिक्षा, स्वास्थ्य, भूमि, राजस्व, व्यापार, वित्त आदि से सम्बन्धित प्रशासकीय विभागों का संगठन मण्डलीय पद्धति के आधार पर होता है। सरकार इन विषयों के सम्बन्ध में सामान्य नीति निर्धारित कर देती है, अन्य कार्य मण्डल या बहुल अध्यक्ष के जिम्मे सौंप देती है।

इस प्रकार की पद्धति के कई गुण तथा दोष पाये जाते हैं। नीचे हम इस प्रणाली के गुणों की तथा बाद में दोषों की विवचना करेंगे—

### मण्डलीय पद्धति के गुण (Merits of Board System)

(1) स्वेच्छाचारिता से बचाव (It Protects from Dictatorship) :—मण्डलीय पद्धति में विभाग के अध्यक्ष कई लोग होते हैं तथा उनके अधिकार भी

ममान होते हैं। इसमें निरुपेक्ष एक व्यक्ति के द्वारा न किये जाकर पूरे मण्डल के सदस्यों के द्वारा निर्णय किये जाते हैं जिसमें स्वेच्छावशिता बनाने नहीं पानी।

(2) नीति निर्धारण में सुगमता (Easiness in Framing Policies) :— मण्डलीय पद्धति का यह एक बड़ा गुण है कि नीति के निर्माण में बड़ी सुगमता रहती है। एक व्यक्ति चाहे कितना ही योग्य तथा बुद्धिमान क्यों न हो, पर घने लोगों की सामूहिक बुद्धि के बराबर उमरी बुद्धि नहीं हो सकती। प्रशासन में निम्न नीति की आवश्यकता होती है और मण्डली नीति-निर्माण के लिए अनेक लोगों की सहायता का उत्तम माना गया है।

(3) सामंजस्य के लिए उपयुक्त (Essential to strike Co-ordination):— जिन विभाग का कार्य हो विरोधी दलों में विरोध को हटा कर सामंजस्य स्थापित करना है वही मण्डलीय पद्धति अच्छी मानी गई है। उदाहरण के लिए, पूँजीतियों एवं श्रमिकों के भगनों को निवटाने के लिए यदि एक व्यक्ति को उत्तरदायित्व सौंप दिया जाए तो उनमें घबिस्वाम रहता। इसके विपरीत इस प्रकार के भगन यदि मण्डलीय पद्धति में विभाग को सौंप जायें तो उनमें विस्वाम का संचार हो सकता है।

(4) बाहरी दबाव की कम घातका (Less Fear of Outer Pressure):— जब किसी विभाग का कार्य मण्डलीय पद्धति के द्वारा चलाया जाता है तो बाहरी दबाव की प्रायः कम रहती है। इसका कारण यह है कि विभाग के अध्यक्ष अनेक दलों में उनका प्रभावित करना समझ कार्य नहीं होता।

(5) विरोधी वर्गों में समन्वित (Co-ordination between Conflicting Interests) :— साधुनिर समय में बहुदलीय मण्डलों की प्रथा बढ़ती जा रही है। उनमें एक विशेषता यह पाई जाती है कि एक दल का प्रभुत्व न होने के कारण विरोधी वर्गों के विरोध करने का अवसर नहीं मिलता। समाज में अनेक विरोधी वर्ग होते हैं। यदि किसी एक विशेष दल का व्यक्ति विभाग का अध्यक्ष बन जाता है, तो वह अपने वर्ग के हित की बात सोचना है, इसमें विरोधियों में समन्वय बंध जाता है, जो कार्य में बावटें उत्पन्न कर देता है। इस प्रणाली को दूर करने के लिए बहुत अधिक या मण्डल पद्धति सर्वोत्तम है।

(6, विवेकपूर्ण निर्णय (Rational Decision) :— इस प्रणाली में प्रत्येक निर्णय पूर्ण वाद-विवाद के पश्चात् लिया जाता है। ये निर्णय एक व्यक्ति द्वारा किये गये निर्णयों में अधिक विवेकपूर्ण होते हैं।

### मण्डलीय पद्धति के दोष

#### (Demerits of Board Type System)

मण्डलीय पद्धति दोषपूर्ण नहीं है। मूल्य पद्धति के अनुरूप हमें भी कई दोष पाए जाते हैं। इस पद्धति के कुछ मुख्य दोष प्रस्तुत हैं—

(1) उत्तरदायित्व होना की भावना — इस प्रकार की व्यक्तता में उत्तरदायित्व-हीनता की भावना बड़ जाती है। कोई भी व्यक्ति अपने घर उत्तरदायित्व को को समार नहीं होता। व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का अभाव होने के कारण किसी निमाणीय चुटि के लिए धायोग के सदस्य एक-दूसरे को दोषी ठहराने का प्रयास करते हैं।

(2) निर्णयों में एकता का अभाव (Lack of Uniformity of Actions)—मण्डलीय गति में ऐसा देखा गया है कि सभी सदस्यों का निर्णय एक नहीं होता। प्रत्येक सदस्य अपने निर्णय को महत्त्व दिनाते में समार रहता है। इसके परिणामस्वरूप समस्त इच्छा को ध्यान में रखकर निर्णय किम आते हैं जिससे निर्णय की एकता नहीं रहती।

(3) कार्य में विलम्ब (Weak and dilatory) — इस गति का एक बड़ा दोष यह भी है कि इनमें कार्य बड़ी देरी से होते हैं। प्रत्येक कार्य के लिए वाद-विवाद होता है और फिर किसी की सहमति नहीं हो तो समझसमझ करना होता है। इस सब के परिणामस्वरूप कार्य में विलम्ब की सम्भावनाएँ रहती हैं।

(4) अधिक खर्चीली (More Expensive) — यह प्रणाली अधिक खर्चीली होती है क्योंकि इसमें विभाग में बहुत व्यय होत है। उनी समुदाय में कार्यकारी रहने होते हैं तथा दूसरे आवश्यक वच होते हैं। एकत्र अभ्यक्ष प्रणाली की घोषा इसमें अधिक व्यय होता है।

(5) दलगत नीति को बढ़ावा (It increases Party-Politics).—मण्डल गति का सहारा विभिन्न वर्गों की प्रतिनिधित्व देने के विचार से लिया जाता है। विभिन्न वर्गों की उपरिनिधि विभाग में कार्यकारियों में भी दलगत भावना उत्पन्न कर देती है। इसका परिणाम यह होता है कि लोक मारतविक उद्देश्य को गुप्त आते हैं और दलगत स्वार्थ में जुट आते हैं। इससे प्रशासन में संघर्ष प्रारम्भ हो जाता है।

एलेक्जेंडर हेमिस्टन ने इस गति के दोष बतलाते हुए लिखा है कि—  
“मण्डल बड़ी सभाओं की असुविधाओं के साक्षीवार बन आते हैं। उनमें निर्णय भीरे होते हैं, उनकी गति कम होती है तथा उनका उत्तरदायित्व विवेकित होता है। उनमें बड़ा ज्ञान व योग्यता नहीं पाई जाती, जो कि एक ही व्यक्ति के द्वारा संचालित प्रशासन में पाई जाती है। प्रथम चोटि के महत्त्वकांक्षी व्यक्ति इसमें आने को जल्दी राजी नहीं होंगे, क्योंकि उन्हें मण्डल में कम विशिष्टता तथा कम महत्ता प्राप्त होगी और स्वयं की प्रतिष्ठि करने का कम अवसर प्राप्त होगा। मण्डलों के सदस्य स्वयं जानकारी प्राप्त करने तथा विशिष्ट रहान पाने के बारे में कम प्रयत्न करेंगे, क्योंकि उनमें देखा करने की कम प्रेरणाएँ पाई जाती हैं।”

यूरो तथा मण्डलीय गतियों में गुण तथा दोषों का यदि महत्ता से अध्ययन किया जाए तो हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि यूरो का एकत्र अभ्यक्ष प्रणाली

अपेक्षाकृत अच्छी माहूम होती। इस प्रणाली को प्रशासन में स्थान देने में घास की एजता, निरुंशों की सीधना तथा बाघों में स्फूर्ति बनी रहती है। यह अनुभव दिया गया है कि मण्डनीय व्यवस्था को प्रशासन में स्थान देने पर भी विभागों में निरुंशों को नार्थान्वित करने के लिए तथा नार्थकारी उन्नयनमित उठाने के लिए स्फुरो या एजत अध्यास व्यवस्था अपनाती पड़ती है। उदाहरण के लिए, शिक्षा बोर्ड का एक सचिव होगा है और इसी प्रकार रेलवे बोर्ड का एक नितीय प्रायुक्त होगा है। इन अनुभव में भी हम जान की ओर मनेन दिया है कि प्रशासन में स्फुरो या एजत अध्यास पड़ति ही उपयोगी है।

### विभिन्न देशों में विभागीय संगठन

प्रत्येक देश प्रशासन की मृतिषा के लिए सरकार के बाघों की विभागों में बाँट देने हैं। जहाँ तक विभागीय संगठन की रचना का प्रश्न है, भिन्न-भिन्न देशों में भिन्न-भिन्न होती है। कभी कभी तो एक ही देश में विभिन्न प्रकार के विभाग पाये जाते हैं। परन्तु इनका होने का भी विभागीय संगठन के क्षत्र में कुछ सामान्य धार्म पाई जाती हैं जिनका अनुसरण सभी जगह थोड़ा-थोड़ा परिवर्तन के साथ दिया जाता है। यहाँ हम भारत, ब्रिटेन तथा मधुन राज्य अमेरिका में पाये जाने वाले विभागीय संगठन की विवेचना करेंगे।

प्राचीन भारत में विभाग—प्राचीन भारत के प्रशासन के विषय में निरुंशों का मतानु कुमान प्रशासन 'कीटिन्स' ने अपने समय की प्राशासनिक व्यवस्था का वर्णन करते हुए कहा है कि तत्कालीन नगर का प्रशासन छह भागों में विभक्त था। प्रत्येक विभाग निम्नकारों की देख-भाल करना था। उनकी कुमानता सरकारी गणति का एक महत्वपूर्ण घग गणभी जाती थी। उनकी कुमानता की हानि पहुँचाने वाले को बठोर दण्ड (हाथों को काटना तथा घाँवों का निरागता) दिया जाता था। दूसरा विभाग विदेशियों के नियन्त्रण के मन्त्रित था। यह विभाग विदेशियों के बाघों पर निगरानी रखता था। तीसरा जन्म-मरण तथा विभाग था। यह नागरिकों के जन्म-मरण का रिकार्ड रखता था। चौथा, विनियम तथा सुदरा स्थापार नियमन विभाग था। यह बाटी तथा मापों (Weights and Measure) पर नियन्त्रण रखता था। विनी पर उदाहता था। विनन बाघों वस्तुओं की सुदता के निरपय के लिए उन पर सरकारी मुहर लगाना था। पाँचवाँ विभाग, निर्मित वस्तुओं पर पर्यवेक्षण तथा सुदरवन्धी विभाग था। इसका कार्य निर्मित वस्तुओं पर मुहर लगाना तथा पर्यवेक्षण करना था। छठा, एकत्रीकरण विभाग, यह वस्तुओं के विषय धन का रिकार्ड रखता था।

यहाँ यह बात देना आवश्यक है कि उपर्युक्त विभागों का अध्यास मन्त्री द्वारा करता था। ये मन्त्री मुख्य नार्थपालिका, जो कि राजा था, की परामर्श देने का नार्थ

भी किया करते थे। विभागों के निर्माण के आधारों का वर्णन करते हुए कौटिल्य ने लिखा है कि “ग्रामात्य वे विभव को देश, काल और कार्य के आधार पर विभाजित करें और उसके लिए ग्रामात्य को नियुक्त करें। वे सारे राज्य कर्मचारी ग्रामात्य तो हैं, परन्तु मन्त्री नहीं।”

**मुगलकाल में विभाग :**

मुगल साम्राज्य और विशेषकर अकबर के समय में प्राशासनिक व्यवस्था उत्कृष्टता और श्रेष्ठता के उच्चतम डिग्री पर पहुँच गई थी। सम्राट के नीचे कार्य करने वाला सबसे बड़ा अधिकारी ‘वाहिल’ कहलाता था। सम्राट प्रतापन सम्बन्धी समस्त महत्वपूर्ण विषयों में इस अधिकारी से परामर्श किया करता था। प्रशासन की सुविधा की दृष्टि से मुगल सम्राटों ने विभागों को कई विभागों में बाँट दिया था। वजीर या दीवान को वित्त विभाग का प्रधान अधिकारी बना दिया गया था। देश की समस्त वित्तीय और आर्थिक समस्याओं में वजीर बादशाह के दायें हाथ (Right hand) का कार्य करता था। राज्य के कोष का नियन्त्रण, आय और व्यय की जाँच-पड़ताल का कार्य उसी का उत्तरदायित्व था। मालगुजारी वसूल करना, मालगुजारी की दरों को समय और परिस्थितियों के अनुसार कम या अधिक करना आदि कार्य दीवान को ही करना पड़ता था। इसके उपरान्त, सेना, धन वितरण और लेखा विभाग था। इसके सम्बन्ध में एक विशेष उल्लेखनीय बात यह है कि मुगल शासनकाल में सैनिक और असेनिक विभाग में कोई स्पष्ट भेद नहीं था। कोई भी असेनिक अधिकारी समय और आवश्यकता पड़ने पर सैनिक कमान सम्भाल कर मोर्चे पर जा सकता था। इसी प्रकार एक सैनिक अधिकारी को एक असेनिक सरकारी पद पर नियुक्त किया जा सकता था। सरकार के समस्त कर्मचारियों के वेतन, भत्ते आदि का गुणमान करना इस विभाग का कार्य था। सौमरा विभाग ‘खासगी’ (Royal Household) का और इमका अधिकारी ‘खाने-समन’ (Khan-e-Saman) कहलाता था यह सम्राट के समस्त शाही परिवार से सम्बन्धित कार्य सम्भालता था। शाही परिवार के लिए भौकरों आदि की व्यवस्था करना तथा समस्त आवश्यक सामग्री और सामान आदि जुटाना ‘खाने-समन’ का ही उत्तरदायित्व था। सम्राट के सभी निजी विद्वानों और ‘खाने-समन’ के अधीन रहते थे और लगभग सभी यात्राओं और मुहिमों पर सम्राट के डेरे इत्यादि की समुचित व्यवस्था रखने और शाही सवाजम का इन्तजाम करने के लिए खाने-समन साथ-साथ जाता था। चौथा विभाग ‘न्याय विभाग’ था, जिसका मुखिया ‘काजी’ होता था। सभी फौजदारी मुकदमों की सुनवाई करने और उचित दण्ड तजवीज करने का अधिकार ‘काजी’ के पास था। ‘काजी’ के निर्णयों के विरुद्ध ‘मुख्य काजी’ के पास अपील की जा सकती थी। आवश्यकता पड़ने पर ‘मुख्य काजी’ के निर्णय के विरुद्ध सम्राट के पास अपील की जा सकती

श्री, क्योंकि न्याय का सर्वोच्च अधिकारी बादशाह (सम्राट) ही होता था। चाँचरी विभाग 'धर्मार्थ' था। इस विभाग का मुख्य कार्य धार्मिक कार्यों के लिए और दीन-दुखियों को धार्मिक सहायता के लिए धन की व्यवस्था करना था। इस विभाग का अधिकारी 'शरदार-मुन्दर' कहलाता था। एक अन्य विभाग के जिम्मेदार अथवा अधीन की रोकथाम करना और अनतिथता या कठोरता-पूर्वक दमन करना। इस विभाग का प्रधान अधिकारी 'मुहतरिब' कहलाता था।

इस प्रकार अंग्रेजों के आने के बहुत पूर्व ही भारत में प्रशासन का संगठन बहुत ही उत्तम और व्यवहारिक ढंग पर किया गया था। मंगुल अंग्रेजों के भारत में प्रवेश करने के साथ ही जान-बूझ कर पुरानी व्यवस्था का अन्त कर दिया गया। अंग्रेजों आगमन के भारत को पूरी तरह अपना गुलाम रखने के लिए सभी ओर से एक ऐसा आन्दोलन छेड़ा, जिसका उद्देश्य अतीत के इतिहास को पूरी तरह अस्मरणीय ठहराना था और अपनी सभ्यता, संस्कृति और समस्याओं के प्रति भारतीयों में हीनता और घृणा की भावना जाग्रत करना था। प्रशासन के प्रति भी ऐसी ही भावना पैदा करने का प्रयत्न किया गया। अंग्रेजों ने पुरानी व्यवस्था को समूल नष्ट करके अपनी आगमन पद्धति इस पर सभी ओर समय के साथ देना में उसकी जड़ें गहरी होनी गईं। अंग्रेजों के चले जान के बाद बोधी ती हुन्दर के साथ प्रशासन का यही ढाँचा मौजूद है।

### आधुनिक भारत में विभागीय संगठन

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत ने तत्कालीन शासन-व्यवस्था अपनाई है। इस व्यवस्था में पारलमैण्टीय मुख्य कार्यपालिका मन्त्रिमण्डल होता है। प्रशासकीय कुशलता के लिए कार्यपालिका ने विभागीय पद्धति को अपनाया है। अतः भारत सरकार का प्रशासनिक ढाँचा अनेक मन्त्रालयों में विभक्त किया गया है। साधारणतया एक मन्त्रालय में एक या एक से अधिक विभाग होते हैं। प्रत्येक मन्त्रालय का अध्यक्ष एक मंत्री होता है, जिसे राजनीतिक अध्यक्ष की मना दी जाती है। यह राजनीतिक अध्यक्ष (मंत्री) विभाग की नीति का निर्धारण करता है और इस विभाग के कार्यों के लिए मसद के प्रति उत्तरदायी होता है। डा० एम०पी० अर्मा ने मन्त्रालय के संगठन की निम्नलिखित इमारत की संज्ञा दी है। उनमें अनुसार—

“भारत सरकार का मन्त्रालय एक निम्नलिखित इमारत के सदृश होता है, जिसमें ऊपरी मंजिल है—जिसका अध्यक्ष एक मंत्री है, जो एक राजनीतिक मुसिया होता है तथा उसके अधीन राजनीतिक तरीके में नियुक्त एक या एक से अधिक उप-मंत्री होते हैं तथा राज्य मंत्री अथवा मसदीय सचिव होते हैं, जो कार्य में उसकी सहायता करते हैं। दूसरी मंजिल पर एक स्थायी सचिवालय होता है, जिसका अध्यक्ष एक स्थायी सचिव होता है। तीसरी मंजिल पर विभाग का कार्यकारी सचिव

होता है, जिसका संगठन मंत्रालय के अन्तर्गत होता है। विभाग का अध्यक्ष एक संचालक, महासंचालक, महानिरीक्षक आदि नामों से पुकारा जाता है।”

### राजनीतिक अध्यक्ष

यैतानि ऊपर बताया जा चुका है कि प्रत्येक विभाग या मंत्रालय का सर्वोच्च अधिकारी मन्त्री होता है। मन्त्री के कार्यों में सहायता देने के लिए राज्य मन्त्री, उपमन्त्री तथा सहायक सचिव होते हैं। ये संसद में बहुमत दल के सदस्य होते हैं। इनकी नियुक्ति योग्यता, जान तथा विनियमिता के आधार पर न होकर राजनीतिक आधार पर होती है। ये विभाग की नीति का निर्धारण करते हैं। एक मंत्रालय अपने कार्य के लिए प्रधान मन्त्री तथा पूरे मन्त्रि-मण्डल के प्रति उत्तरदायी होता है। शासन के परिवर्तन होने के साथ इनमें भी परिवर्तन होते रहते हैं। ये लोग तब तक ही अपने स्थान पर बने रहते हैं जब तक कि संसद या विधान मण्डल को उनमें विश्वास रहता है। जैसे ही भविष्यगत हो जाता है, समस्त मन्त्रि-मण्डल को अपना त्याग-पत्र देना होता है। सामान्य रूप से राजनीतिक अध्यक्ष को निम्न कार्य करने होते हैं—

(क) मन्त्री विभाग की नीति की रूप-रेखा बनाता है एवं उसको लागू करने के लिए नीति-साम्यधी प्रश्नों का निर्णय करता है।

(ख) मन्त्री का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य यह है कि वह यह देखे कि जो नीतियाँ बनाई गई हैं वे ठीक ढंग से लागू हो रही हैं अथवा नहीं। इस प्रकार विभाग का निपटारा तथा निरीक्षण करना मन्त्री का मुख्य कार्य है।

(ग) अपने विभाग तथा विभागों की नीति के लिए मन्त्री संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। उन्हें अपने विभागों के सम्मग्न में पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देना होता है। उन्हें अपने विभाग की पूर्ण जानकारी रखनी होती है। मन्त्री की अनुपस्थिति में राज्य-मन्त्री तथा उप-मन्त्री विधान-मण्डलों के सदस्यों द्वारा पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देते हैं। इसके अतिरिक्त विभाग से सम्मग्न रखने वाले विधेयकों को संसद के सम्मुख प्रस्तुत करते हैं तथा उन्हें पास कराने में महत्वपूर्ण भाग लेते हैं। राज्य-मन्त्री, उप-मन्त्री तथा सहायक सचिव मन्त्री के इन कार्यों में सहायता प्रदान करते हैं।

### सचिवालय

(Secretariat)

विभागीय संगठन में राजनीतिक अध्यक्ष के बाद दूसरा स्थान सचिवालय संगठन का है। इसका संगठन मन्त्री की सहायता के लिए किया जाता है। इस सचिवालय का अध्यक्ष एक स्थायी सेवा का व्यक्ति होता है, वह प्रशासकीय अध्यक्ष अथवा सचिव कहलाता है। वह भारतीय प्रशासकीय सेवा का सदस्य होता है। ये मन्त्री को नीति-निर्धारण के लिए बुझा परामर्श तथा वाञ्छित सामग्री व सूचनाएँ प्रस्तुत करते हैं। ये नीतियों के प्रयोग को भी देखता है। वास्तव में यह विभाग



का मेधा-केन्द्र (Brain-Centre) है, क्योंकि नीति को लागू करने में सर्वत्र अभिवरण का संचालन, पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण इसी के पास होता है।

सचिवालय समूह के कर्मचारियों को दो वर्गों में विभक्त किया जा सकता है—(1) अधिकारी वर्ग, तथा (2) अधीनस्थ कर्मचारी वर्ग। अधिकारी वर्ग में चार श्रेणियां होती हैं—(1) सचिव, (2) उप-सचिव, (3) अधर सचिव, तथा (4) सहायक सचिव। कभी-कभी कार्य की अधिकता के कारण समूह सचिव तथा प्रतिरिक्त सचिव की भी नियुक्ति की जाती है। लेकिन भारत सरकार ने प्रतिरिक्त सचिव (Additional Secretary) के पद को समाप्त कर दिया है। अब सचिव के अधीन उप-सचिव होता है। लेकिन यह बात यहाँ स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि यदि जहाँ प्रतिरिक्त सचिव है वहाँ उप-सचिव उगवे अधीन नहीं होता अतिसचिव के अधीन ही रहता है। उप-सचिव एक महत्वपूर्ण प्रमाण या इन्चार्ज होता है। उप-सचिव के नीचे एक से अधिक अधर सचिव होते हैं। ये एक शाखा के इन्चार्ज होते हैं जैसे स्थानापन्न शाखा, सेवापन्न शाखा, आदि। अधर सचिव के नीचे सहायक सचिव होता है। इन पद के स्थान पर अधीक्षक (Superintendents) भी रखे जाते हैं जो एक अनुभाग (Section) का इन्चार्ज होता है। इनसे नीचे कुछ लेवल होते हैं। इन समस्त सचिवों का स्तर अवरोही क्रम का होता है।

सहायक सचिव को छोड़कर अन्य सभी श्रेणियों के सचिव भारतीय प्रशासन सेवा (Indian Administrative Services) के सदस्य होते हैं। जो पुराने सचिव हैं, वे भारतीय प्रशासनिक सेवा (Indian Civil Services) के सदस्य हैं। ये केन्द्रीय सेवा के प्रथम श्रेणी के अधिकारी कहलाते हैं। इन अधिकारियों वर्ग की भर्ती-केन्द्रीय सरकार विभिन्न राज्यों के भारतीय प्रशासन सेवा श्रेणियों में से 'पदावधि प्रणाली' के अन्तर्गत करती है। इस प्रणाली का सर्वप्रथम प्रारम्भ लॉर्ड कर्जन ने 1905 में किया था।

इस प्रणाली के अनुसार सचिवों की केन्द्रीय सचिवालय में पहुँचने में पूर्व राज्यों में 20-25 वर्ष तक प्रशासनिक विभागों का कार्य करना होता है, तत्पश्चात् तीन वर्ष के लिए उन्हें केन्द्रीय सचिवालय में नियुक्त किया जाता है। इस अवधि के बाद उन्हें पुनः अपने राज्य में भेज दिया जाता है। इसीलिए कमेटी ने इस पद्धति का महत्व बताते हुए लिखा है कि—“प्रथम बात तो यह है कि भारत सरकार के सचिवालय के कर्मचारियों की सीधी भर्ती नहीं होनी चाहिए, अतिसचिवों में पहले से ही कार्य कर रहे अधिकारियों से की जानी चाहिए और दूसरी बात यह है कि केन्द्रीय सचिवालय में कार्य करने वाले पदाधिकारियों की पदावधि में और राज्यों में कार्य करने वाले पदाधिकारियों की पदावधि में नियमित बदला-बदली होनी चाहिए।”

इस प्रणाली का सबसे बड़ा लाभ यह है कि मन्त्रियों को काजी धनुभव के बाद नियुक्त किया जाता है। दूसरा लाभ यह होता है कि उन्हें क्षेत्रीय शासन का भी धनुभव होता है। तीसरा लाभ यह होता है कि इनकी अवधि तक कार्य करने से वे विशेषज्ञ हो जाते हैं जिसमें मन्त्रियों के कार्यों में बड़ी सहायता पहुँचाने है। किन्तु इन लाभों के होने हुए भी इस पद्धति में एक बहुत ही महत्वपूर्ण दोष है और वह यह है कि इसमें सचिवालय का संगठन स्थायी नहीं होने पाना। इसका कारण यह है कि धनुभव प्राप्त सचिव तीन वर्षों के बाद पुनः अपने राज्य को लौटा दिया जाता है। केन्द्रीय सचिवालय उनके धनुभव से अधिक लाभ नहीं उठा सकता है।

अधीनस्थ कर्मचारी वर्ग के अन्तर्गत विभागीय अधीक्षक, उच्च लिपिक, निम्न लिपिक एवं अन्य श्रेणी कर्मचारी आते हैं। निम्नवर्गीय लिपिकों की भर्ती प्रतियोगिता के परीक्षा द्वारा की जाती है जबकि उच्चवर्गीय लिपिकों की भर्ती कुछ तो प्रतियोगिता परीक्षा के द्वारा होती है और कुछ निम्न लिपिकों की पदोन्नति द्वारा। जिस प्रकार का सचिवालय संगठन केन्द्रीय सचिवालय में पाया जाता है, ठीक उसी प्रकार का सचिवालय संगठन कुछ परिवर्तनों के साथ राज्यों में पाया जाता है।

### निष्पादक संगठन

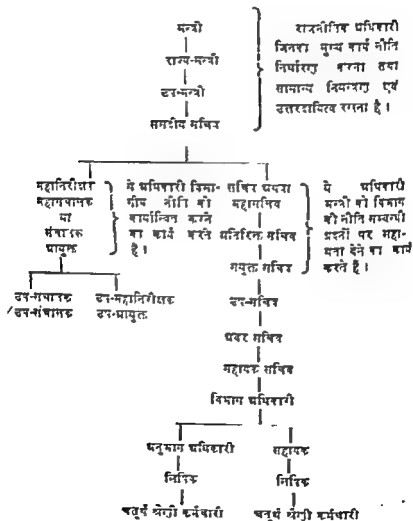
सचिवालय संगठन नीति निर्माण के कार्यों में राजनीतिक अध्ययन (मन्त्री) की सहायता करता है। परन्तु नीतियाँ को त्रियान्वित करने का कार्य एक पृथक् संगठन के द्वारा किया जाता है, जिसे 'निष्पादक संगठन' कहा जाता है जिसका अध्यक्ष, विभागाध्यक्ष होता है। स्थानास्वामी का मत है कि—“मन्त्रि जहाँ मन्त्रियों की आँखों व कानों के समान हैं, वहाँ विभागाध्यक्ष उनके हाथों के सदृश होते हैं। वे विभागाध्यक्ष ही होते हैं, जो कि अपने-अपने विभागों में सरकार की नीति एवं कार्यक्रम को त्रियान्वित करते हैं और उस नीति तथा सफलता के लिए उत्तरदायी ठहराये जाते हैं, जिसके द्वारा वे अपना कार्य सम्पन्न करने हैं।”

ये विभागाध्यक्ष नीति-निर्माण में भाग नहीं लेते। इनका कार्य तो केवल नीति का निष्पादन करना होता है। ये मन्त्री तथा सचिवालय के रुकेंतों पर कार्य करते हैं। भारत में मन्त्रालय तथा विभागाध्यक्ष के बीच ठीक-ठीक सम्बन्धों का विकास नहीं हुआ है। यह ठीक है कि विभागाध्यक्ष मन्त्री तथा सचिवालय के अधीन कार्य करता है, फिर भी उसे स्वतन्त्र रूप से कार्य करने की छूट होनी है। मन्त्रालय कम से कम उसके कार्य में हस्तक्षेप करता है। कभी-कभी मन्त्रालय उसके कार्य की रिपोर्ट माँगकर उस पर नियन्त्रण रखता है। ए०डी० गोरवाला ने मन्त्रालय तथा विभागाध्यक्ष के बीच सम्बन्ध बताते हुए लिखा है—

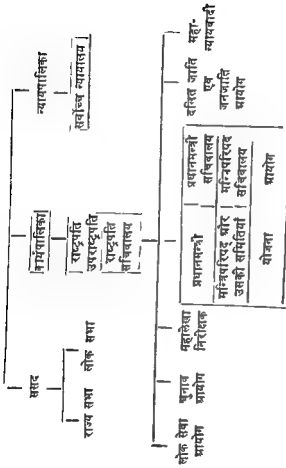
“अच्छा तो यही होगा कि विभागाध्यक्ष को अपना कार्य करने दिया जाए और मन्त्रालय दूर से उस पर निगाह रखे और यह देखने के लिए कि कार्य किस

प्रकार हो रहा है, उम्मे निम्नलिखित धर्मियों के पदवात् प्रतिवेदन माँगा रहे। यदि ऐसे धर्मियों द्वारा मन्त्रालय ने विभागाध्यक्ष का विज्ञापन प्राप्त कर दिया, तो विभागाध्यक्ष उचित समय पर स्वयं ही ऐसी कठिनाइयाँ मन्त्रालय के सामने लावेगा, जिनमें कि वह मन्त्रालय की सहायता चाहेगा।”

### भारत सरकार में मन्त्रालय/विभाग का संगठन



# संविधान



## मन्त्रालय

मन्त्रालय	मन्त्रालय	मन्त्रालय	मन्त्रालय
विदेश प्रति- रक्षा	गृह	विस्त	विधि वाणिज्य
			इस्पात
			रेल परिवहन
			ग्राम
			स्वा-वैजा-मूचना
			सार्व-सामुदा-सस-पुन-अणु-
			स्थानिक प्रभु-एवं जनिक
			पिक दीय वसि शक्ति
			मधान प्रसारण निर्माण विकास

### भारत सरकार के मन्त्रालय

सरकार के कार्यों में कृषि के माद-माद विभागों या मन्त्रालयों की सहाय में भी कृषि होती रहती है। भारत में भी स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद १६ नये विभाग बनें गये हैं। भारत सरकार का कार्य निम्न मन्त्रालयों या विभागों में बंटा हुआ है—

1. विदेश मन्त्रालय
2. प्रतिरक्षा मन्त्रालय
3. दूर मन्त्रालय
4. विन मन्त्रालय
5. विधि मन्त्रालय
6. वाणिज्य एवं उद्योग मन्त्रालय
7. उन्नाव व भारी उद्योग मन्त्रालय
8. रेल मन्त्रालय
9. परिवहन एवं संचार मन्त्रालय
10. धन तथा शेखराज मन्त्रालय
11. खाद्य तथा कृषि मन्त्रालय
12. विचारों तथा विद्युत-शक्ति मन्त्रालय
13. शिक्षा मन्त्रालय
14. स्वास्थ्य मन्त्रालय
15. वैज्ञानिक अनुसंधान तथा सांख्यिक कार्यों का मन्त्रालय
16. सूचना एवं प्रसारण मन्त्रालय
17. निर्माण-कार्य तथा दूर-निर्माण मन्त्रालय
18. मानुषात्मिक विकास, पञ्चायती राज तथा सहकारिता मन्त्रालय
19. समर्थन माननीय का मन्त्रालय
20. पुनर्वास तथा अन्तर्गमन कार्य मन्त्रालय
21. सांख्यिक विभाग मन्त्रालय

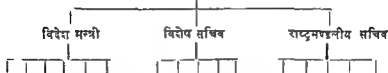
साधारणतया प्रत्येक मन्त्रालय एक मंत्री के अधीन होता है। मन्त्रालयों के विभागों के मंत्री मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते हैं। हमें कम मन्त्रालयों के विभागों के मंत्रियों को राज्य मंत्री कहा जाता है। ये विभाग के अध्यक्ष होते हैं, परन्तु मन्त्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते। पारसफराज पटेल पर उन्हें मन्त्रिमण्डल की बैठकों में बुलाया जा सकता है। यहाँ हम नीचे कुछ मन्त्रालयों के मन्त्रालयों के मन्त्रालय तथा कार्य का वर्णन कर रहे हैं।

**विदेश अथवा पर-राष्ट्र मन्त्रालय**  
(Ministry of Foreign Affairs)

विदेश मन्त्री

उप विदेश मन्त्री

महा सचिव



विदेश मन्त्रालय किसी राज्य में बहुत महत्वपूर्ण स्थान रखता है। साधारण-तया यह विभाग बहुत ही योग्य मन्त्री को दिया जाता है। विदेश मन्त्रालय को निम्न-लिखित कार्य सौंपे गये हैं—

(1) विदेश नीति का मथालन तथा विदेशी देशों के साथ सम्बन्ध,  
(2) देश में स्थित विदेशों के दूतावासों, भूटनीतिक मिशनो तथा वाणिज्य दूतावासों से सम्बन्धित मामले।

(3) पार-पत्र तथा प्रवेश-पत्र देना।

(4) उत्तरी-पूर्वी सीमा प्रान्त तथा नागा गहाड़ी क्षेत्र का प्रशासन।

(5) देश में घरण लेने वाले विदेशी अपराधियों को सम्बन्धित सरकारों को हस्तांतरित करना तथा भारतीय अपराधियों को जिन्होंने कि विदेश में घरण ली है, पुन मुक्ताने की व्यवस्था करना।

(6) समुक्त राष्ट्र सच, घन्तराष्ट्रीय सम्मेलन सच तथा अन्य सत्वाएँ सम्बन्धी कार्य।

(7) विदेशों में प्रचार।

(8) भारतीय विदेश सेवा का संगठन करना तथा भर्ती की व्यवस्था करना।

(9) विदेशों में भारतीय दूतावासों के महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्ति करना।

(10) विदेशों के साथ सन्धि तथा समझौते करना।

(11) राष्ट्रमण्डलीय देशों के साथ सम्बन्ध स्थापित करना।

इन कार्यों के अतिरिक्त यह मन्त्रालय निम्नलिखित बाजूनो का प्रशासन भी करता है—

(1) भारतीय देशान्तर अधिनियम, 1922।

(2) पारस्परिकता अधिनियम, 1943।

(3) बन्दरगाह हज समिति अधिनियम, 1932 ।

(4) भारतीय तीर्थयात्रा जलयान नियम ।

(5) तीर्थयात्रा मरक्षण अधिनियम, 1887 ।

(6) मुस्लिम तीर्थयात्री मरक्षण अधिनियम, 1896 ।

इस मन्त्रालय का मुख्य कार्य यह है कि वह विश्व के सभी देशों में राजनयिक तथा कोन्सुलर कार्यालय की स्थापना करे । इस कार्य को करने के लिए भारतीय विदेश मन्त्रालय के 85 अनुभाग हैं जिनमें 38 प्राशासनिक एवं 47 प्रादेशिक तथा तकनीकी हैं । ये अनुभाग निम्नलिखित 12 सभागों में बाँटे गये हैं—

(1) अमेरिकन संभाग : इसके अन्तर्गत उत्तरी तथा दक्षिणी अमेरिका के देशों से सम्बन्धित मामले आते हैं । अमेरिकन देशों द्वारा दी जाने वाली आर्थिक सहायता के मामले भी इस सभाग से सम्बन्ध रखते हैं ।

(2) पूर्वी संभाग : भारत के पूर्व में आने वाले देशों से सम्बन्धित मामले । पूर्वी देशों में—जापान, चीन, कोरिया, भूटान, उत्तर-पूर्वी गीयान्त ऐंजेन्सी, नागा पहाड़ी क्षेत्र आदि ।

(3) पश्चिमी संभाग : इस सभाग में समस्त यूरोप के देश आते हैं ।

(4) दक्षिणी संभाग : पश्चिमी एशिया तथा दक्षिणी-पूर्वी एशिया, उत्तरी अफ्रीका, सूडान, अफगानिस्तान, ईरान, यमन, सबा, पारगन और इष्टाक, एशियन अफ्रीका तथा कोन्सुलो जारिह सम्मेलन आदि आते हैं ।

(5) अफ्रीका संभाग : उत्तरी अफ्रीका तथा सूडान को छोड़कर समस्त अफ्रीका के देश, ब्रिटेन तथा उसके उपनिवेश इस सभाग के अन्तर्गत आते हैं ।

(6) पाकिस्तान संभाग : पाकिस्तान से सम्बन्धित मामले इसके अन्तर्गत आते हैं ।

(7) नयाचार संभाग : नयाचार, कोन्सुली कार्य तथा देशान्तर यास सम्बन्धी मामले इसके अन्तर्गत आते हैं ।

(8) प्रशासन संभाग : इस सभाग का कार्य विदेशों में भारतीय दूतावासों के कर्मचारियों की नियुक्ति करना, विदेशों में नये विभागों की स्थापना करना, बजट तथा लेख बनाना तथा समस्त कार्य हैं ।

(9) विदेशी प्रचार संभाग : विदेशों में भारत के पक्ष का प्रचार करना ।

(10) विदेशी सेवा निरोधक वर्ग तथा अपहृत व्यक्ति : इस विभाग में विदेशी सेवा के मामले रखे जाते हैं तथा अपने देश में जब्तदस्ती अपहृत व्यक्ति गये व्यक्तियों के पता लगाने तथा उन्हें वापिस लाने की व्यवस्था सौंपी जाती है ।

(11) ऐतिहासिक संभाग : इतिहास सम्बन्धी मामले इस सभाग को सौंपे जाते हैं ।

(12) उत्तरी सम्भाग :- इस सम्भाग के अन्तर्गत उत्तरी सीमा तथा भीम के सम्बन्धित मामले रले गये हैं।

विदेश मंत्रालय के अधीनस्थ कार्यालय —

(क) देशान्तरवास संस्था (Amigration Establishment)

(ख) उत्तरी-यू ई सीमा एजेंसी (N I I A)

(ग) गामा महाली एव तुलनात्मक शोध.

(घ) महाभारतशोध का कार्यालय।

विदेश मंत्रालय की नई आलोचना के तीव्र आलोचना की है। उनका कहना है कि भारत का विदेश मंत्रालय भू-सीमा-सौजन्य में जितना धन व्यय करता है, उतना कार्य नहीं कर पाता। विदेश मंत्रालय की कार्य प्रणाली के बारे में भी ए० डी० गोरखाला ने कहा है कि — "बोर्ड भी अनुभवी व्यक्ति जो निरर्थक दिल्ली में विदेश कार्य मंत्रालय अधिकांश हफ्ते कुछ राजस्थानियों तथा बी-सत्याशक्तों का भ्रमण करते भी गेहलू की प्रशासनिक योग्यता की कमी को स्पष्ट देख सकते हैं। वहाँ बहुत व्यक्ति थोड़ा कार्य करते हैं। बहुत कम ही व्यक्ति ऐसे होते हैं जो उस देश की भाषा को सीखते हैं या बहुत उठाते हैं जहाँ कि उनको विनियमित है। कार्य की दृष्टिकोण तथा उनके रहन-सहन पर बहुत धन का व्यय किया जाता है। एक अच्छे प्रशासक को काफी समय पहले ही इन हासिल स्थितियों से सुझाव देकर अपनी शासन-प्रणाली को सुझाव देना चाहिए था। गेहलू ने अपनी ये सब गलतियाँ तथा भूलें होती रही हैं, अब समय बीतने के साथ इनकी स्थिति और भी बदतर होती जा रही है।"

लेकिन प्रधानमंत्री इन्दिरा गांधी के नेतृत्व में विदेश विभाग को अधिक समुचित बनाने का प्रयास किया है। उन्होंने दूतावास में व्यय को रोकने और उनके अधिक आन्तरिक बनाने की तरफ भी ध्यान दिया है।

**गृह मंत्रालय स्वराष्ट्र मंत्रालय**  
(Ministry of Home Affairs)

गृह मंत्रालय का मुख्य कार्य देश में शांति तथा जागृता व व्यवस्था बनाने रखना है। इसमें अन्तर्गत निम्नलिखित कार्य आते हैं—

(1) लोक सेवाओं की व्यवस्था करना।

(2) लोक सुरक्षा की व्यवस्था करना।

(3) केन्द्र द्वारा शांति क्षेत्रों का प्रशासन, धार्मिक तथा चित्त की व्यवस्था करना।

(4) राज्यों की धार्मिक, वित्तीय और प्राशासनिक समस्याओं पर विचार करना।

(5) राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति, मंत्रियों, राज्यपालों, व्यापारियों के नेत्र तथा भरो एवं विशेषाधिकारों से सम्बन्धित मामले।



(6) जन-गणना, नागरिक प्रतिरक्षा तथा हवाई हमले में बचने के उपाय से सम्बन्धित मामले ।

(7) देशी रियासतों के भारतीय तथ में विन्नीन होने के सम्बन्धी प्रपत्रों से उत्पन्न झगड़ों का निबटारा । देशी राजाओं के पिबीपर्स तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति और उन्हें दिये जाने वाले भत्तों के मामले (जो भव समाप्त कर दिये गये हैं ।)

(8) पुलिस प्रशिक्षण स्कूल (घाबु) के संचालन की व्यवस्था ।

(9) भारत में रहने वाले विदेशी नागरिकों से सम्बन्धित मामले, नागरिकता राष्ट्रीयता, प्रेस कानून, जागीरदारी और जमींदारी मामले ।

(10) केन्द्रीय सेवाओं की नई नियमित करना ।

यह मन्त्रालय 14 सम्भागों में बँटा हुआ है । प्रत्येक सम्भाग की एक उप-मण्डल की सीप दिया जाता है, इन सम्भागों के नाम निम्नलिखित हैं—

विदेशी सम्भाग, प्रासासनिक सतर्कता सम्भाग, स्थापना सम्भाग, लेखा सम्भाग प्रतिल भारतीय सेवाओं का सम्भाग, सघीय प्रदेश सम्भाग, प्रशासन सम्भाग, सेवाएँ सम्भाग, न्यायिक सम्भाग, नियोजन सम्भाग, केन्द्रीय सेवाएँ सम्भाग, रायटशालीन सहायता सम्भाग, पुलिस सम्भाग तथा विदेशी सम्भाग ।

इन मन्त्रालय के गन्गन कार्यालय इस प्रकार हैं—

- (1) सघीय लोक सेवा आयोग (Union Public Service Commission) ।
- (2) केन्द्रीय गुप्तचर विभाग (Central Intelligence Bureau)
- (3) भारतीय प्रशासन सेवा प्रशिक्षण स्कूल (I. A. S. Training School)
- (4) परिमूर्चन जातियों एवं आदिम जातियों के लिए आयुक्त ।
- (5) महा-रजिस्ट्रार कार्यालय (Office of the Registrar General)
- (6) दिल्ली विभिष्ट पुलिस मस्यान (Delhi Special Police Establishment)

यह मन्त्रालय के अधीन निम्न विभाग हैं—

- (1) सम्बन्ध निदेशालय (पुलिस घेतार का तार) ।
- (2) सचिवालय प्रशिक्षणशाला ।
- (3) केन्द्रीय पुलिस प्रशिक्षण कलिज, माउन्ट घाबु ।
- (4) राष्ट्रीय धनि सेवा कॉलेज, रामपुर ।
- (5) केन्द्रीय सरकारी राजकोष, त्रिवेन्द्रम ।
- (6) केन्द्रीय सरक्षित पुलिस ।

यह मन्त्रालय के घनेरु केन्द्रीय सलाहकार मण्डल है, जिनमें मुख्य निम्न हैं—

- (1) केन्द्रीय स. न्यायन के वदों के चुनाव से सम्बन्ध से परामर्श देने वाला बोर्ड ।

- (2) केन्द्रीय सचिवालय के " क प्रबन्ध व्यवस्था के सम्बन्ध में सुझाव देने वाला बोर्ड ।
- (3) समकालीन सहायता के सम्बन्ध में परामर्श देने वाली समिति ।
- (4) जन-आतियों के बन्धन के सम्बन्ध में परामर्श देने वाला बोर्ड
- (5) हरिजन कल्याण के सम्बन्ध में परामर्श देने वाला बोर्ड ।
- (6) केन्द्रीय शासित प्रदेशों के सम्बन्ध में परामर्श देने वाली विभिन्न समितियाँ ।

### प्रतिरक्षा मन्त्रालय (Ministry of Defence)

प्रतिरक्षा मन्त्रालय देश की सुरक्षा की व्यवस्था करता है तथा देश की सैन्य शक्ति को ऐसे स्तर पर बनाये रखता है जिससे कोई भी विदेशी शक्ति देश पर आक्रमण करने का साहस न करे । प्रतिरक्षा मन्त्रालय भारत सरकार का सबसे प्रमुख और महत्वपूर्ण मन्त्रालय है । ब्रिटिश शासन काल में प्रतिरक्षा विभाग सीधे मुख्य सेनापति के अधीन रहता था और बड़ विभाग के कार्यों के लिए सीधे गवर्नर-जनरल (Governor General) के प्रति उत्तरदायी होता था । लेकिन स्वतन्त्रता के पश्चात् से प्रतिरक्षा मन्त्रालय प्रशासन का एक अंग बन गया है और प्रतिरक्षा मंत्री इसका प्रमुख होता है । आज यह कहा जाता है कि केन्द्रीय सरकार की आय का लगभग 50 प्रतिशत भाग इस मन्त्रालय पर खर्च किया जाता है । जल, बल और नभ सेना के आन्तरिक प्रशासन और प्रबन्ध तथा संगठन सम्बन्धी मामलों में प्रतिरक्षा मन्त्रालय सेनाध्यक्ष के निर्णयों में बहुत कम हस्तक्षेप करता है । कुछ समय पूर्व सेनाध्यक्ष के पदों को समाप्त कर उनके स्थान पर 'प्रमुख सैन्य अधिकारियों (Chief of Staff) की नियुक्तियाँ की गई हैं । प्रत्येक सेना (जल, बल, और नभ) का प्रमुख सैन्य अधिकारी अपने कार्यों को एक परिपद की सहायता से करता है । इस परिपद में बेसल सेना के उच्च अधिकारी मही अपितु विश्व तथा अन्य सम्बद्ध मन्त्रालयों के भी प्रतिनिधि होते हैं । इन परिपदों का संगठन इंग्लैंड के 'सैन्य परिपदों और बोर्ड ऑफ एडमिरल्टी' के ढंग पर किया गया है । इनका उद्देश्य सेना के सभी अंगों पर सरकार का पूर्ण नियन्त्रण स्थापित करना और उसकी प्रशासनिक क्षमता में वृद्धि करना है ।

भारत के प्रतिरक्षा विभाग के मुख्य कार्य निम्न हैं—

- (1) भारत की प्रतिरक्षा सम्बन्धी समस्त मामले । इसमें प्रतिरक्षा की तैयारी तथा युद्ध काल में प्रतिरक्षा के कार्य सम्मिलित हैं ।
- (2) स्थल सेना, नौ सेना, वायु सेना, राष्ट्रीय छात्र सेना, सहायक छात्र सेना, प्रादेशिक सेना तथा सौर सहायक सेना का निर्माण करना ।
- (3) छात्रियों का निर्माण तथा उनके सम्बन्धित सभी मामले ।

(4) युद्ध मामलों के लिए कारगराने गोवना, युद्ध मामलों का मण्डल करना आदि ।

(5) सेना प्रतिरक्षा की व्यवस्था करना ।

(6) सेनाओं व प्रतिरक्षा विज्ञान संगठन के सम्बन्ध में विभिन्न अध्ययन तथा अनुसंधान के लिए प्रतिरक्षा मंत्रालय अलग-अलग मस्थानों निर्माण करता है तथा उनकी देखरेख भी करता है ।

प्रतिरक्षा मंत्रालय निम्न शाखाओं में बँटा हुआ है—

ऑर्डिनेंस शाखा, एट्रिब्यूट शाखा, जनरल शाखा, वायु शाखा, बेलन तथा पैगल शाखा, सामान्य स्टॉक शाखा, सम्बन्ध शाखा, सतर्जना शाखा, नौ सेना शाखा, कर्मचारी सम्पर्क शाखा, पञ्जीकरण शाखा, कर्मचारी वर्ग शाखा, वरार्टर मास्टर जनरल की शाखा तथा प्रशासन शाखा ।

प्रतिरक्षा मंत्रालय के मुख्य तीन कार्यालय होते हैं—1. स्थल सेना कार्यालय, 2 वायु सेना कार्यालय, तथा 3 नौ सेना कार्यालय ।

प्रतिरक्षा मंत्रालय व महत्त्वपूर्ण मामलों का निर्णय युद्ध समितियों की सहायता से होता है । ये समितियाँ निम्नान्वित हैं—

- (1) सैन्य-परिषद् की प्रतिरक्षा समिति ।
- (2) प्रतिरक्षा मन्त्री की समिति ।
- (3) सेना के अध्यक्षों की समिति ।

### वित्त मंत्रालय

(Ministry of Finance)

वित्त मंत्रालय का प्रमुख कार्य देश के वित्तीय एवं वार्षिक मामलों का प्रशासन करना है । यह प्राप्त करना तथा देश एवं जनता के सम्बन्धों के लिए उचित व्यवस्था करना इसका मुख्य उत्तरदायित्व है । यह सर्वविदित है कि देश के अभाव में प्रशासन का चलना असम्भव है, अतएव यह बहुत आवश्यक है कि वित्त विभाग के कार्यों और गतिविधियों पर गारंटी की जाय । (सन् 1857 के विद्रोह के उपरान्त पहली बार भारत सरकार के अन्तर्गत वित्त मंत्रालय की स्थापना की गई और इसके बाद से इस विभाग की गति, गणाना वृद्ध और विस्तृत होती गई । सरकार के अन्य विभागों पर इसका नियन्त्रण बढ़ता गया । सन् 1919 के प्रशासनिक सुधारों के फलस्वरूप सरकार के अन्य सभी विभागों पर वित्त विभाग का पूर्ण नियन्त्रण स्थापित हो गया । गारंजिनर केस समिति (Public Accounts Committee) और ऑडिटर जनरल (Auditor-General) की नियुक्ति के फलस्वरूप वित्त विभाग के अधिकारों और प्रभाव का व्यापक प्रसार हुआ ।

संगठनीय शासन प्रणाली में संगठन प्रशासन का वार्षिक बजट (Budget) पास करती है । प्रत्येक विभाग को खर्च के लिए जितना धन स्वीकृत होता है उसके अनुसार

उत्ते प्रपना कार्य करना होता है। ससद की स्वीकृति के बिना न तो धन खर्च किया जा सकता है और न ही करो की उगाही की जा सकती है। प्रशासन वे वजट पारित कर देने के पश्चात् भी यह धाय और व्यय के साधनो पर लगातार नियन्त्रण रखती है। यह नियन्त्रण सार्वजनिक लेखा समिति व ऑडिटर जनरल के माध्यम से रखा जाता है। प्रत्येक विभाग के लेखे-ओखे की जाँच इनके द्वारा की जाती है और आर्थिक अनियमितता की रिपोर्ट ससद मे पेश की जाती है।

**वित्त मंत्रालय का संगठन**

प्रशासन के प्रत्येक विभाग के धाय-व्यय का ज्यौरा रखना वित्त मंत्रालय के महत्त्वपूर्ण कार्यों मे से एक कार्य है। वित्त मंत्रालय केन्द्रीय सरकार के धाय-व्यय का हिसाब रखता है, सभी स्वीकृत साधनो से धन उगाहता है तथा देश की महत्त्व पूर्ण आर्थिक समस्याओ को सुलझाने का कार्य करता है। यही देश की आर्थिक नीति का निर्माण करता है। बैंकिंग, मुद्रा, विदेशी मुद्रा विनिमय आदि सभी विषय वित्त मंत्रालय अन्तर्गत के आते हैं। भारतीय वित्त मन्त्रालय तीन मुख्य विभागो मे बँटा हुआ है—1. आर्थिक मामलो का विभाग, 2 राजस्व विभाग, तथा 3 व्यय विभाग।

आर्थिक मामलो से सम्बन्धित विभाग 6 सभाओ मे बँटा हुआ है—वजट सम्भाग, आयोजन सम्भाग, आंतरिक वित्त सम्भाग, बाह्य वित्त सम्भाग आर्थिक, वित्त सम्भाग तथा बीमा सम्भाग।

राजस्व विभाग वे अन्तर्गत—आयकर, व्ययकर, सीमा शुल्क आदि कार्यों की व्यवस्था आती है।

व्यय विभाग 4 सम्भागो मे बँटा हुआ है, जिनके नाम हैं—प्रस्थापना सम्भाग, प्रसन्निक सम्भाग, मितश्रयिता सम्भाग तथा प्रतिरक्षा व्यय सम्भाग। व्यय विभाग का सम्बन्ध रेल मन्त्रालय को छोडकर मुख्यतः व्यय नियन्त्रण प्रशासन से होता है।

भारत मे वित्त मन्त्रालय को निम्नलिखित कार्य करने होते हैं—

- (1) देश को प्रभावित करने वाले वित्तीय मामलो को सुलझाना तथा उन्हें निपटाना।
- (2) आवश्यक धाय तथा करो की उगाही करना तथा सरकार की उधार की नीति का नियमन करना।
- (3) बैंकिंग तथा मुद्रा से सम्बन्धित समस्याओ को हल करना तथा सम्बन्धित मन्त्रालयो को परामर्श देना।
- (4) सरकार वे सम्पूर्ण व्यय का नियन्त्रण करना।

**रेल्वे मंत्रालय**

(Ministry of Railways)

रेल्वे मंत्रालय ने रेल प्रशासन के लिए 'बोर्ड के डग की पद्धति (Board Type System) अपनाई है। यह बोर्ड रेल मंत्री के अधीन कार्य करता है। रेल्वे

बोर्ड रेलों के संचालन और प्रबन्ध का कार्य करता है। रेलवे मंत्री अपने विभाग के कार्यों के लिए मसद के प्रति उत्तरदायी होता है। उसके परामर्श के लिए रेलवे बोर्ड होता है जबकि अन्य विभागों में गवर्नर, उप-सचिव आदि होते हैं। बोर्ड का अध्यक्ष रेल मंत्रालय के सचिव, के रूप में कार्य करता है। बोर्ड के सदस्यों के अनिश्चित एक वित्त कमिशनर भी इसमें रखा गया है। बोर्ड का अध्यक्ष सम्पूर्ण रेल प्रशासन में ताल-मेल और समन्वय स्थापित करने का कार्य करता है। बोर्ड के तमस्त कार्यों के लिए यह मंत्री को परामर्श देता है। बोर्ड एक सम्मिलित इकाई के रूप में कार्य करता है और रेलों में सम्बन्धित सभी नीति विषयक प्रश्नों पर रेल मंत्री को परामर्श देता है।

भारतीय रेल मंत्रालय के सम्बन्ध में यह एक विनिश्चित बात है कि हमारा वज्रट वैन्द्रीय सरकार के सामान्य वज्रट में विन्मुख भलग रहता है और इस विभाग में होने वाली घाय को भी सभी प्रकार के सरकारी बाँप में भलग रही जाती है। रेल मंत्रालय प्रति वर्ष वैन्द्रीय सरकार को अपनी घाय का निश्चित प्रतिभा देता है। रेल विभाग को जो लाभ होता है उसका उपयोग निम्न प्रकार में होता है—

- (1) सुरक्षित बाँप की स्थापना,
- (2) पिगावट और टूट-पूट से बेकार होने वाले उपकरणों को बदलने के लिए बाँप की स्थापना
- (3) रेलों तथा रेलों में उपलब्ध सार्वजनिक सुविधाओं में सुधार,
- (4) दरों में कमी आदि।

प्रशासन की सुविधा के लिए रेल प्रशासन को कई क्षेत्रों में बाँट दिया गया है, जो निम्न हैं—

- |                    |                         |
|--------------------|-------------------------|
| (1) उत्तरी रेलवे,  | (4) उत्तर-पूर्वी रेलवे, |
| (2) पूर्वी रेलवे,  | (5) मध्य रेलवे,         |
| (3) पश्चिमी रेलवे, | (6) दक्षिण रेलवे।       |

प्रत्येक क्षेत्र का एक जनरल मैनेजर होता है जो अपने क्षेत्र में रेल व्यवस्था के लिए बोर्ड के प्रति उत्तरदायी होता है।

भारत में रेल मंत्री को परिवहन विभाग भी दिया जाता है। परिवहन मंत्रालय में निम्न कार्य होते हैं—

- (1) देश के बड़े बन्दरगाहों की प्रबन्ध व्यवस्था करना।
- (2) जहाजरानी और व्यापारिक जहाजी सेवा।
- (3) समुद्र में सवारी के स्थानों पर स्थित प्रवासी स्थलों की व्यवस्था करना।
- (4) पर्यटन की व्यवस्था करना।
- (5) परिवहन के विभिन्न माधमों में ताल-मेल की स्थापना करना आदि।

परिवहन मंत्रालय के कार्यों का संचालन भी एक 'परिवहन बोर्ड' द्वारा होता है। एक स्थायी समिति भी होती है जो बोर्ड को परिवहन सम्बन्धी मामलों पर परामर्श देती है। इस समिति की महीने में एक बैठक अवश्य होती है।

### ब्रिटेन में विभागीय संगठन

भारत तथा ब्रिटेन में विभागीय संगठन में कोई महत्वपूर्ण मौलिक अन्तर नहीं है। इसका कारण दोनों देशों की एक ही शासन-पद्धति है। दोनों देशों में ससदीय शासन व्यवस्था है। ब्रिटेन में भी विभाग के अध्यक्ष के पद पर राजनीतिक व्यक्ति आती है। इस राजनीतिक अध्यक्ष (मन्त्री) को सेक्रेटरी ऑफ स्टेट के नाम से पुकारा जाता है। इसकी सहायता के लिए एक और राजनीतिक अधिकारी होता है जिसे पर्सनलमेन्टरी सचिव सेक्रेटरी कहते हैं।

विभाग के राजनीतिक अध्यक्ष के नीचे विभाग का प्रशासकीय अध्यक्ष होता है, जिसे स्थायी सचिव कहा जाता है। यह पद स्थायी होता है। सचिव के कार्यों में सहायता के लिए एक स्टाई अथवा सचिव की व्यवस्था की गई है। कार्य की अधिकता के कारण आवश्यकतानुसार कभी-कभी उप-स्टाई अथवा सचिव के नियुक्त करने की भी व्यवस्था है। इन अधिकारियों की सहायता के लिए सहायक अथवा सचिव भी होते हैं। ये सहायक अथवा सचिव विभागीय शाखाओं की देख-रेख करते हैं। भारत में इनके स्थान पर कार्य करने वाले अधिकारी को अनुभाग अधिकारी कहते हैं। सहायक अथवा सचिव के नीचे सहायक सचिव होते हैं तथा उनके नीचे सहायक प्रिन्सिपल होते हैं।

ब्रिटेन में सचिवालय संगठन के नीचे निष्पादक या कार्यकारी संगठन होता है जिसके अध्यक्ष को निदेशक, निरीक्षक, सुपरिण्टेण्डेंट आदि नामों से पुकारा जाता है। कार्यपालिका के नीचे क्षेत्रीय स्थाई होती है जो सम्पूर्ण देश में फैली हुई होती है।

उपयुक्त समानताओं के होते हुए भी दोनों देशों के विभागीय संगठन में एक महत्वपूर्ण अन्तर पाया जाता है वह यह है कि ब्रिटेन में भारत की तरह सचिवालय तथा कार्यपालिका का संगठन के एक-दूसरे से पूर्ण पृथक् नहीं किया गया है। वास्तव में, कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य वहाँ सचिवालय के संगठन के ढाँचे में ही सम्पादित होते हैं।

### संयुक्त राज्य अमेरिका में विभागीय संगठन

संयुक्त राज्य अमेरिका में विभागीय संगठन भारत तथा ब्रिटेन से भिन्न है। भारत तथा ब्रिटेन में विभागीय संगठन के ऊपरी मजिल पर राजनीति अध्यक्ष (मन्त्री) होता है। उसके नीचे राजनीतिक तत्त्व नहीं होते। सं. रा. अमेरिका में विभागीय संगठन की दूसरी तथा तीसरी मजिलों पर भी राजनीतिक तत्त्व पाये जाते हैं। सं. रा. अमेरिका में कार्यपालिका संगठन का अध्यक्ष राष्ट्रपति होता है। उसके नीचे दस विभाग होते हैं। दसो प्रशासकीय विभाग राष्ट्रपति की सूची से प्रकाशित रहते हैं।

एक विभागों के अध्यक्षों को सचिव कहा जाता है। विभाग में नीति-निर्धारण का कार्य सचिव (मंत्री) करता है। सचिव अपने कार्यों के लिए कांग्रेस (American Parliament) के प्रति उत्तरदायी नहीं होता, यद्यपि वह राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होता है। राष्ट्रपति व सचिवों के बीच का सम्बन्ध संसदीय व्यवस्था में प्रधानमंत्री व मंत्रियों के सम्बन्ध से भिन्न होता है। संसदीय व्यवस्था में प्रधानमंत्री समकक्षों में प्रथम (First among equal) होता है। उसे अपने मंत्रियों को साथ लेकर चलना पड़ता है। इसके विपरीत न० २० अमेरिका में सचिव राष्ट्रपति के एक प्रचार से गलाह्वान व मोकर है। राष्ट्रपति की इच्छा तक वे अपने वद पर बने रहते हैं। अपने विभागों की नीतियों का निर्माण वे राष्ट्रपति की इच्छानुसार करते हैं। सचिव की सहायता, अथवा सचिव, सहायक सचिव तथा अन्य सहायक भी होते हैं। इनके पतिरिक्त विशेष सहायकों की भी व्यवस्था होती है। विभागीय संगठन के इस स्तर तक सभी नियुक्तियाँ राजनीतिक आधार पर होती हैं। ये सभी राजनीतिक नेता होते हैं और इनकी नियुक्ति साधारणतया राष्ट्रपति द्वारा अपने दल के योग्य और अनुभवी व्यक्तियों में से की जाती है।

न० २० अमेरिका में सहायक सचिव के नीचे स्तर होते हैं, जिसका अध्यक्ष निदेशक कहलाता है। इस अध्यक्ष को प्रशासनिक सहायता प्राप्त भी रहते हैं। इस अध्यक्ष तथा इसके नीचे के कर्मचारियों की नियुक्ति राजनीतिक आधार पर न होकर प्रतियोगिता के आधार पर लोक सेवा आयोग के द्वारा की जाती है।

### वरीक्षोपयोगी प्रश्न

1. विभागीय संगठन के विभिन्न आधारों का वर्णन करते हुए उनके गुण-दोषों का वर्णन कीजिए।

What are the various basis of Departmental Organisation. Describe their merits and demerits.

2. भारत में विभागीय संगठन की व्याख्या करते हुए इंग्लैंड तथा न० २० अमेरिका में विभागीय संगठन से तुलना कीजिए।

Describe the Departmental Organisation in India and compare it with that of Departmental Organisation in U.K. and U.S.A.

3. भारत में प्रतिरक्षा मंत्रालय या वित्त मंत्रालय के संगठन कार्य तथा प्रशासन की आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए।

How is the Ministry of Defence or Ministry of Finance is organised, administered, and controlled in India? Give a critical appraisal of the functions it performs.

4. कार्य के आधार पर विभागीय संगठन की प्रणाली के गुण-दोषों का वर्णन कीजिए ।

Discuss the merits and defects of a department organised on the basis of a 'Function'

5. विभागीय संगठन में प्रशासनिक व्ययश की भूमिका का वर्णन कीजिये । एकल और बहुल अध्यक्ष व्यवस्था के गुण-दोषों का वर्णन कीजिए ।

Describe the role of Administrative Head in Departmental Organisation. Discuss the merits and demerits of Single and Plural Headship.

6. भारत में केन्द्रीय स्तर वित्तीय एक महत्वपूर्ण विभाग के संगठन तथा कार्य वर्णन कीजिए । क्या आप इससे सुधार का कोई सुझाव प्रस्तुत कर सकते हैं ?

Describe the structure and working of a major department of Government at union level in India. Can you give suggestions for improvement ?

---



# पदाधिकारियों की समस्या

(THE PROBLEM OF PERSONNEL)

पदाधिकारियों में हमारा ध्येय उम्र व्यक्ति समूह से है जिसके सदस्य लोक-सेवाओं में कार्य करते हैं। एक अर्थनिक कर्मचारी लोक कर्मचारी है। पदाधिकारी की नहीं बगोटी यह है कि वह अपने कार्यों के लिए किसी मजदूरी कर्मचारी के प्रति उत्तमदायी है या नहीं। अर्थनिक सेवा राज्य का विकास भी रैनिव तथा पुनिक सेवाओं के माध्यम से है। पुनिक और सेवा का कार्य आन्तरिक तथा बाह्य सुरक्षा की व्यवस्था करना है जबकि अर्थनिक सेवाओं के कर्मचारियों का कार्य अर्थनिक तथा प्राबधिका (Technical) प्रकार का है। दूसरे शब्दों में अर्थनिक कर्मचारी वह है जिसका कार्य राज्य के बाह्य को लागू करना है। फाइनेर (Finer) ने अर्थनिक सेवाओं की परिभाषा करते हुए कहा है कि "यह सेवा स्वाधी, वैतनिक तथा कार्य-कृमाल अधिकारियों का समूह है।"

लोक-प्रशासन के अन्तर्गत अन्य सभी समस्याओं से पदाधिकारियों के समूह की समस्या अधिक जटिल एवं महत्वपूर्ण है। इसका कारण यह है कि नीतियों, नियमों तथा उप-नियमों को प्रभावित करने का कार्य पदाधिकारियों के द्वारा सम्पादित किया जाता है। लोक-प्रशासन की सफलता का आधार स्वाधी कर्मचारी ही होते हैं। राज्य का समूह वित्तनी ही वैतनिक क्यों न हो तथा उमकी नीति वित्तनी ही अच्छी क्यों न हो, परन्तु प्रशासन में सफलता नहीं हो सकती जब तक कि उनमें कार्य करने वाले कर्मचारी तथा अधिकारी कार्यकुशल तथा योग्य न हों। पदाधिकारियों की मर्यादा, ईमानदारी, कार्यकुशलता एवं योग्यता पर ही लोक-प्रशासन की सफलता आश्रित है और यह सब कुछ उनी स्थिति में प्राप्त की जा सकती है जबकि इन पदाधिकारियों की नियुक्ति, स्वस्थ एवं वन्यागणकारी विधानों पर आश्रित हो। पदाधिकारी अपनी मर्यादा योग्यता से सभी कार्य करेंगे जब उनको नोकरी में स्थापित व मुविधा प्राप्त हो। यदि प्रशासन में सने कर्मचारी अनुसल, अनुसामनीन, वनित और अप्रष्ट हो तो प्रशासन अधिक समय तक संचालित नहीं रह सकता। इसके विपरीत यदि कर्मचारी सुसल, अनुसामी, परिश्रमी और ईमानदार हैं तो कार्यपालिका की अनेक कृटियों को विधाने हुए भी प्रशासन अपना कार्य मनी प्रकार जारी रख सकता है। भारत के प्रविद्ध कूटनीतिज्ञ श्रीटिल्य ने भी

प्रशासन में योग्य, कुशल और ईमानदार कर्मचारियों को नियुक्त करने पर विशेष बल दिया है। यहाँ हम पहले सिविल सेवा के इतिहास व कार्यों का वर्णन करेंगे, तत्पश्चात् उसके संगठन की समस्या का विस्तार में वर्णन दिया जायेगा।

## लोक या असैनिक सेवाओं का इतिहास

(History of Civil Services)

लोक-सेवाएँ कोई नई वस्तु नहीं हैं। हमका इतिहास काफी पुराना है। रोम के केन्द्रित प्रशासन की स्थापना के बहुत पूर्व भी पूर्वी देशों, जैसे भारत, चीन तथा मिस्र (पश्चिमी एशिया) में संगठित तथा व्यवस्थित लोक सेवाओं का अस्तित्व था। पश्चिमी राज्यों में रोमन साम्राज्य प्रथम था जिसमें असैनिक सेवाओं की उत्पत्ति तथा विकास हुआ। रोमन कुशल प्रशासक हुए हैं और उनके दार्शनिकों ने भी बहुधा प्रशासनिक समस्याओं और प्रश्नों पर गम्भीरतापूर्वक मनन किया और लोक-सेवाओं को प्रोत्साहित किया। रोमन साम्राज्य के अन्तर्गत पश्चिमी राष्ट्रों ने प्रशासन को व्यवस्थित व संगठित रूप देने के प्रति विशेष रूचि नहीं ली। इतना ही नहीं, ग्रीक राज्यों में भी इसका विकास नहीं हुआ यद्यपि वहाँ पर काफी राजनीतिक जागृति थी।

लेकिन रोमन साम्राज्य के नष्ट होने के साथ-साथ यह प्रथा भी समाप्त हो गई। रोमन साम्राज्य छोटे-छोटे राज्यों और जागीरों में बँट गया और व्यवस्था एवं कुशलता के स्थान पर अव्यवस्था और गड़बड़ी फैल गई। इस प्रकार जागीरदारी प्रथा ने एक प्रकार से राज्य का अन्त कर दिया और कुछ समय के लिए 'लोक-सेवा' व्यवस्था का लोप हो गया। परन्तु अर्चों (गिरजाघरों) में यह परम्परा एक दूसरे रूप में जीवित रही। सत्य तो यह है कि मध्यकालीन यूरोप में अर्च-व्यवस्था के अन्तर्गत ही एक संगठित और व्यवस्थित अधिकारी-राज्य प्रणाली का विकास हुआ और यह अर्च व्यवस्था कालान्तर में इतनी शक्तिशाली हो गई कि यह आशका होने लगी कि 'धार्मिक व्यवस्था' कही प्रशासन और सरकार के संचालन में हस्तक्षेप न करने लगे। इसी बोध जागीरों का शर्नः शर्नः अन्त हो गया और यूरोप के क्षितिज पर कई नये राज्यों का उदय हुआ। इस समय तक धर्माधिकारियों का राज्य के कार्यों में हस्तक्षेप बढ चुका था और यह हस्तक्षेप धीरे धीरे असहनीय हो गया था। यूरोप के बहुत से देशों ने इस धार्मिक हस्तक्षेप के विरुद्ध, पुनरुत्थान काल तथा धर्म सुधार आन्दोलनों के परिणामस्वरूप इस दिशा में प्रगति हुई। राष्ट्रीय राज्यों का विकास हुआ। इटली, जर्मनी, स्विटजरलैंड, न्यूजीलैंड आदि ऐसे देश थे। इन नवीन राष्ट्रीय राज्यों ने अपनी स्थिति को सुदृढ़ करने के लिए सरकारी कर्मचारियों की सख्या बढा दी। अपनी सुरक्षा के लिए इन राज्यों ने बड़े-बड़े सैनिक संगठन की स्थापना की। उसके लिए धन की आवश्यकता पड़ी और धन को एकत्रित करने के

लिए शासकों को ऐसे प्रभावशाली, व्यापक और विस्तृत संगठन का निर्माण करना पड़ा, जो सेवा पर होने वाले व्यय के लिए अधिक से अधिक धन जुटा सके । यह बेयम संगठित सोव या धर्मनिरपेक्ष सेवाओं से ही सम्भव था । जैसे-जैसे राज्य के कार्य-क्षेत्र और उत्तरदायित्व का विस्तार होता गया, सोव-सेवाओं का भी विस्तार होता गया । फिर भी धर्मनिरपेक्ष प्रशासनिक सेवाओं का विकास संगठित रूप में 17वीं शताब्दी के बाद ही माना जाना चाहिए । इस समय तक 'राष्ट्रीय राजशाहों' की स्थापना हो चुकी थी । राजा में क्विबल और हेनरी कृषि, इम्मेड में एग्जिक्यूटिव और 'स्टेट-कौन्सिलर' ने राज्य के प्रशासन और कार्य-क्षेत्रों, पक्षों और स्थायी सरकारी अधिकारियों के सम्बन्ध में एक नवीन और आधारभूत सिद्धान्त की व्याख्या की । उनके शासन काल में राज्य में कार्य-क्षेत्रों का विस्तार हुआ और प्रशासन की एक व्यवस्थित और स्पष्ट रूप-रेखा उभरने लगी । इसने पर भी वे प्राथमिक 'सोव-सेवा' के जन्म-दाता नहीं हैं, क्योंकि इस समय की सोव-सेवाओं में भी मार्गदर्शक हित के स्थान पर सामक के प्रति निजी निष्ठा और स्वामी-भक्ति की भावना को ही विशेष महत्व प्राप्त रहा ।

### प्राथमिक धर्मनिरपेक्ष सेवाओं की विशेषताएँ (Features of Modern Civil Service)

प्राथमिक युग में धर्मनिरपेक्ष सेवा का महत्व दिन-प्रति-दिन बढ़ता जा रहा है । राज्य के शासन और कार्यों में अप्रत्याशित वृद्धि होने के साथ धर्मनिरपेक्ष सेवा का महत्व भी बढ़ता जा रहा है । उनकी निम्न विशेषताएँ हैं—

(1) पद-सोपान (Hierarchy)—सोव या धर्मनिरपेक्ष सेवाओं का संगठन पद-सोपान के सिद्धान्त के आधार पर किया जाता है । इनसे सेवाओं में संगठन और अनुशासन उत्पन्न किया जाता है । इसमें प्रत्येक कर्मचारी को पद दिया होता है कि वह किसके प्रति उत्तरदायी है । पदों का क्रम ऊपर से नीचे तक चलाया जाता है और प्रशासन में संगठन मजबूत बना रहता है ।

(2) तटस्थता (Neutrality):—सिविल सेवाओं की यह एक विशेषता महत्वपूर्ण विशेषता है । तटस्थता का अर्थ है कि उन्हें राजनीति के साथ धक्के को नहीं जोड़ना चाहिए । प्रशासन में राजनीतिक दल अनिवार्य होते हैं । चाहे किसी दल की सरकार बने, उन्हें उनकी नीतियों और कार्यक्रमों को उल्लाह और न्याय-व्यवस्था के साथ लागू करना चाहिए । इसके साथ ही गैरनिष्ठा की भावना बिल्कुल ऊँचा रखना चाहिए और उनमें नाम या नाम बमाने की भावना नहीं पानी चाहिए ।

(3) निष्पक्षता (Impartiality):—सिविल सेवा के सदस्यों में निष्पक्षता होना अनिवार्य है । उनका कार्य है कानूनों और नीतियों को ईमानदारी से लागू करना । समाज के किसी भी वर्ग के प्रति किसी भी प्रकार का पक्षपात बिना बिना

अपने उत्तरदायित्वों को पूरा करना है। उनके लिए समाज के सभी व्यक्ति समान होने चाहिए।

(4) व्यावसायिक (Professionals) — यह सिविल सेवा का आधारभूत तथ्य है। सिविल सेवा ऐसे अधिकारियों का एक व्यावसायिक वर्ग है जो कि प्रशिक्षण प्राप्त, कुशल, स्थायी तथा चेतनित होने हैं। सरकारी सेवा करना इन व्यक्तियों का पेशा बन जाता है। प्रशासन में इनको कई प्रकार के कार्य करने होते हैं, यतः सामान्य दक्षता आवश्यक होती है। उन्हें अपने कार्य के लिए दत्त दिया जाता है। प्रशासन या कार्य करना ही उनका पूर्णकालीन (Full time) व्यवसाय है।

(5) अनामता (Anonymity) — सिविल सेवा में अनामता की भावना आवश्यक है। प्रजातन्त्र में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका देश के लिए नीतियाँ, योजनाएँ तथा कानून बनाती है। इनके निर्माण में सिविल सेवकों की भूमिका महत्वपूर्ण होती है। मंत्री जिन कार्यों को करता है, जिन नीतियों का निर्माण करता है, जिन योजनाओं को बनाता है उनमें सिविल सेवकों की परामर्श लेना है। सिविल सेवक ही उनके लिए आँखें ब मूचनाएँ एकत्रित करता है। उनके परामर्श से ही मंत्री अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह करता है। मंत्री सभी कार्यों में दक्ष नहीं होता, जबकि सिविल सेवा के सदस्य अपने कार्य में दक्ष और योग्य होने हैं। इतने पर भी उन्हें नाम कमाने की भावना से कार्य नहीं करना चाहिए।

(6) सार्वजनिक हित (Public Interest). — सिविल सेवकों की एक और यह विशेषता है कि उनमें सेवा-भाव होना चाहिए। उनका उत्तरदायित्व जन-व्यत्यास करना है। उनका दृष्टिकोण सन्तुष्ट नहीं होना चाहिए। सिविल सेवा के लोग व्यक्तिगत लाभ से प्रेरित नहीं होने चाहिए। उनमें महम और अफसर की भावना नहीं होनी चाहिए।

(7) जन प्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी (Responsible to Public Representative) — सिविल सेवा में उत्तरदायित्व की भावना होनी जरूरी है। साधारणतया प्रत्यक्ष रूप से सिविल सेवक अपने ही व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी न हो, परन्तु व्यवस्थापिका मंत्रियों के माध्यम से सिविल सेवा को नियन्त्रित रखते हैं। व्यवस्थापिका (Legislature) के सदस्य प्रशासन पर प्रश्न पूछ सकते हैं, पूरक प्रश्न तथा कामरोको प्रस्ताव रख सकते हैं। इससे प्रशासन चौकसा रहता है, साथ ही उत्तरदायी भी।

(8) सिविल सेवा जीवन-वृत्ति के रूप में (Civil Services as Career). — सिविल सेवक सरकारी सेवा को एक स्थायी जीवन-वृत्ति के रूप में अपनाते हैं। सेवा शाल में उनके लिए पर्याप्त परोक्ष के अवसर रहते हैं। उनको अनेक सुविधाएँ दी जाती हैं, जिनसे योग्य व्यक्ति सिविल सेवा में आकृष्ट हो सकें और प्रशासन कुशल बनाया जा सकें।

प्राधुनिक सिविल सेवा की विद्योपताओं का उल्लेख करते हुए एल० ई० फाइनर (S. E. Finer) ने अपनी पुस्तक 'A Primer of Public Administration' में लिखा है कि 'सिविल सेवा' का अस्तित्व सामोपायन के लिए नहीं होता। अतः इसने मदर्या की प्रेरणा, अन्तिम आश्रय के रूप में, वेतन प्राप्त करने की हेतु है, जो किम उठा कर अधिक धन कमाने की नहीं। दूसरे सिविल सेवा सर्वजनिक होती है। अतः उसके कार्यों की दृढ़ तथा सूक्ष्म जाँच की जाती है और वे व्यवस्थित भी विवेक या मनन हैं। इसमें पुनः दृष्टी सोचनीयता व मर्यादा सीमित हो जाती है। तीसरे, सिविल सेवकों तथा उनके परिवारों की निरन्तर समद (Parliament) की आलोचनाओं का सामना करना होता है। इनमें उनके व्यवहारों के प्रति सार्वजनिक सन्निध रहने के लिए प्रोत्साहन मिलता है। अन्ततः उनकी सेवाएँ प्वापन होती हैं। यह स्थिति इसको इस बात के लिए बाध्य करती है कि वह अपने स्टाफ और सम्बन्धों की ओर विशेष ध्यान दे तथा उनमें पारस्परिक प्रेम के अभाव अथवा विवाद को दूर करने के लिए मेरा की कौटि (Quality) के सम्भावित अध्ययन पर व्यवहार की समानता उत्पन्न करे।

### सिविल सेवा के कार्य

#### (Functions of Civil Service)

मोटे रूप से सिविल सेवा के मदर्य कार्यपालिका द्वारा निर्मित तथा व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत कार्यों को लागू करने का कार्य करते हैं। इनके प्रतिरिक्त कार्यपालिका के मदर्यों को परामर्श देने हैं। उनके लिए सूचनाएँ तथा आँकड़े एकत्रित करने हैं। इस प्रकार उनके उत्तरदायित्वों की पूरा करने में सहायता व सहयोग देने हैं। इनके अतिरिक्त भी सिविल सेवा के सदस्यों को और भी अनेक कार्य करने पड़ते हैं। मुख्य रूप से वे निम्न कार्य करते हैं—

(1) परामर्श (Advice)—सिविल सेवा के कर्मचारियों का मदर्य उत्तरदायित्वपूर्ण कार्य राजनीतिक कार्यपालिका के मदर्यों को परामर्श देना है। इसी परामर्श के आधार पर सामान्य नीतियों का निर्माण होता है। हालाँकि राजनीतिक कार्यपालिका के सदस्यों (मंत्रियों) की जनता की कठिनाइयों और आवश्यकताओं का अनुभव होता है, तथापि वह निर्विवाद सत्य है कि उनका इन समस्याओं और कठिनाइयों के प्रति विवेकपूर्ण ज्ञान सीधे प्रत्यक्ष नहीं होता जितना कि सिविल सेवा के कर्मचारियों का होता है। इसका मूल कारण यह है कि ये सेवी-यर्स वे लोग एक लम्बे समय तक प्रशासन के सामने आने वाली कठिनाइयों का समाधान ढूँढते रहते हैं। इसमें उनकी सूक्ष्म-बुद्धि और अनुभव मदर्य है। यही कारण है कि मन्त्री को अधिकारतः उनकी परामर्श पर निर्भर रहना होता है। ये ही मन्त्रियों के लिए सूचनाएँ एवं आँकड़े एकत्रित करने हैं जिनके आधार पर नीतियों का निर्माण किया जाता है। रेस्कोम्पोर (R. Compton) ने जो यही बात कहा है कि अनुभव सूक्ष्म मन्त्री एक निर्जीव मन्त्री के समान सिविल सेवकों के बताये हुए स्थान पर चुपचाप हस्ताक्षर

कर देते हैं। लेकिन यह विचार अतिशयोक्तिपूर्ण है। इतन पर भी यह बात सत्य है कि राजनीतिक कार्यपालिका सामान्य नीतियों के निर्माण में बहुत हद तक अपने कर्मचारियों के परामर्श पर निर्भर करती है क्योंकि जनता के सम्बन्ध में उनका अनुभव व्यापक और लम्बा होता है। इस प्रकार कार्यपालिका को परामर्श देना उनका प्रमुख कार्य है। सर जोसुआ स्टैम्प ने इस सम्बन्ध में कहा है—“मुझे पूर्ण विश्वास है कि नवीन समाज में—समाज को प्रत्येक स्थिति में अपने मुभाव तथा परामर्श देकर सिविल सेवा उसकी उन्नति का मुख्य साधन बनेगी।” (“I am fully confident that the official must be the mainspring of the new Society, suggesting, promoting and advising at every stage.”)

(2) कार्य-क्रम नियोजन (Programme Planning):—यद्यपि प्रशासनिक और अन्य क्षेत्रों में नीति का निर्माण तथा आयोजन कार्य राजनीतिक कार्यपालिका के द्वारा सम्पादित किया जाता है तथा नीति के निर्धारण में प्रशासकीय अधिकारी भी अपने विस्तृत प्रशासकीय अनुभव तथा योग्यता के कारण पर्याप्त प्रभाव डालते हैं। क्योंकि नीति के प्रियान्वयन से उन्हीं का सम्बन्ध होता है तथा वे नीति के निर्माण में आवश्यक सूचनाएँ, तथ्य तथा आँकड़े उपलब्ध कराने हैं। सिविल सेवा के कर्मचारियों को अपने विवेक व योग्यता का परिचय देने के अवसर ‘प्रत्यायोजित विधान निर्माण’ (Delegated Legislation) के क्षेत्र में प्राप्त होते हैं। इतना ही नहीं सिविल सेवा के अधिकारी यदि आवश्यक समझें तो प्रस्तुत योजना या नियान्वयन में की विधि के सम्बन्ध में आवश्यक संशोधन या परिवर्तन भी प्रस्तुत कर सकते हैं।

(3) उत्पादन (Production)—प्राज की बढ़ती हुई मानवीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए प्रशासन अनेक उत्पादन व निर्माण कार्य में सलग्न रहता है जैसे सड़क तथा भवनों का निर्माण, आवासन के साधनों में वृद्धि करना, बिजली की व्यवस्था, आदि। उत्पादन की मात्रा सिविल सेवा के कर्मचारियों की कार्य कुशलता का माप-दण्ड है। यदि प्रशासन जनता का अधिक सुविधाएँ तथा उत्पादन सुलभ कराता है तो लोग उसकी प्रशंसा करते हैं अन्यथा आलोचना। उत्पादन किसी भी क्षेत्र में हो सकता है जैसे यदि पुलिस आन्तरिक व्यवस्था और व्यक्ति सुरक्षा करने के उत्तरदायित्व को पूरा करता है तो उसकी प्रशंसा होती है। इसी प्रकार मानायात के साधनों में वृद्धि से जनता की सुविधाएँ बढ़ती हैं तो जनता सम्बन्धित कर्मचारियों की सराहना करती है—ये सभी उत्पादन कार्य हैं। सिविल सेवा के यह वर्तव्य है कि वे जन-कल्याण में वृद्धि करें।

उपर्युक्त कार्यों के अतिरिक्त सिविल सेवा के अधिकारियों को अनेक कार्य करने होते हैं। वस्तुतः प्रशासन के महत्त्व के बढ़ जाने का कारण राज्य के महत्त्व का बढ़ जाना है। आधुनिक राज्य लोक-कल्याणकारी राज्य बन गये हैं, परिणामस्वरूप उनके कार्यों में अत्यधिक वृद्धि हो गई है। इन कार्यों का सम्पादन सिविल सेवा के

कर्मचारियों के द्वारा किया जाता है। वास्तवमें सरकार की सफलता तथा असफलता कर्मचारियों पर निर्भर करती है। सरकार अच्छी से अच्छी योजना या कानून का निर्माण कर दे लेकिन उनके पास अच्छे, योग्य और ईमानदार सेवक नहीं हैं तो उनका कोई साग नहीं हो सकता। इसके विपरीत यदि नीतियाँ या कानून सराबोर भी हों तो भी योग्य और अनुभवी कर्मचारियों के हाथ में आने से एक बार अच्छे बन जायेंगे। हमने समय-समय प्रास्ताविक गवर्नर का अनुभव प्राप्त करने के कर्मचारी अपने कार्य में योग्य और दक्ष हो जाते हैं। अपने छोटी-छोटी गुणों के आधार पर वे राजनीतिक कार्यपालिका का परामर्श देते हैं और उनका परामर्श अपेक्षाकृत स्वीकार की जाती है। अपनी अपने कार्यों से उत्तरदायित्वों के लिए मिलित सेवाओं पर निर्भर करते हैं। उनकी ही सुचनाओं, आँकड़ों और तथ्यों पर नीतियों का निर्माण होता है। सिविल सेवा के प्रभाव की विवेचना करते हुए रैम्सैयोर (Ramsay Muir) ने तो यही तक कहा है कि—“सबसे स्वामी मिलित सेवा के कर्मचारियों के हाथ में एक निर्माता है।” (Parliament is a tool in the hands of permanent Civil Service.)

### पदाधिकारियों के विभिन्न स्तर (Different Kinds of Personnel)

सोव-प्रशासन की समुचित रूप से संचालन करने के लिए पदाधिकारियों का संगठन बिना प्रत्याशना जाए—यह एक महत्वपूर्ण समस्या है। पदाधिकारियों के संगठन की स्थापना भिन्न-भिन्न देशों में भिन्न-भिन्न है। प्रत्येक देश अपनी परम्परा और अपनी आवश्यकता के अनुसार भिन्न-भिन्न सिद्धान्तों को अपनाते रहे हैं। पदाधिकारियों के सम्बन्ध में तीन प्रमुख तथा प्रमुख पद्धतियाँ रही हैं—(1) नौकरनाही पद्धति, (2) कृत्रिमतन्त्रात्मक पद्धति, (3) सोवतन्त्रात्मक पद्धति। इनके प्रतिरिक्त भी कुछ पद्धतियाँ हैं जैसे योग्यता पद्धति, मूड-गमोट पद्धति आदि। नीचे सभी पद्धतियों का विस्तार में वर्णन किया जा रहा है।

#### (1) नौकरनाही पद्धति (Bureaucracy)

नौकरनाही को सबसे जी में ब्यूरोक्रसी (Bureaucracy) कहते हैं। वह फ्रान्सीसी भाषा में शब्द ‘ब्यूरो’ (Bureau) से बना है, जिसका अर्थ है—तिरपों की गैर या बेरत। व्यवसायिक भाषा में इसका अर्थ होता है ‘बिजनेस बुर्जो’ यानि कार्यालय का सामान या बेस सरदार। इस आधार पर नौकरनाही को पदाधिकारियों की सरकार कहा गया है। नौकरनाही उस पद्धति को कहते हैं जिसमें अन्तर्गत सरकार के कार्यों का संचालन एवं निदेशन उन व्यक्तियों के हाथों में होता है जो जन-हित से दूर विशेष प्रशिक्षण प्राप्त, कानूनों का अधरतः धारण करने वाले तथा अपने व्यक्तिगत विचारों एवं भावनाओं से उच्चतर समझते हुए अपनी कानूनी सीमा में कार्य करते

है। यह वह व्यवस्था है जिसमें कार्यों में देरी होती है, ये कामजी छोड़े दीड़ाने में विश्वास रखते हैं। इसमें रहम और मितव्ययिता का कोई स्थान नहीं। इस प्रकार यह शब्द सोव-प्रशासन में काफी बदनाम तथा विरस्कृत शब्द है और प्रायः सोव्हा-चारिता, अपथ्य, कार्यालय की कार्यवाही और तानाशाही के लिए प्रयुक्त किया जाता है।

एनसाइक्लोपीडिया ब्रिटैनिका (Encyclopaedia Britannica) के अनुसार नीकरशाही का अर्थ—“यूरो या विभागों में प्रशासकीय शक्ति का केन्द्रित होना तथा राज्य के हस्तक्षेप की परिधि से बाहर के विषयों में भी अधिकारियों का अनुचित हस्तक्षेप व्यक्त करना है।”

जॉर्ज बर्नार्ड शॉ (G. B. Shaw) ने नीकरशाही की निन्दा करते हुए लिखा है—“राजा के उपासक उच्च अधिकारियों की सामन्तशाही का दूसरा नाम नीकरशाही है।”

एफ० एम० मार्क्स (F. M. Marx) के अनुसार—“विकृति तथा परिहाय के कारण नीकरशाही शब्द का अर्थ घपला, मनमानी, अतिव्यय, हस्तक्षेप तथा वर्गीकरण माना जाने लगा है।”

डॉ० जॉर्ज ने अनुसार—“तानाशाही एक व्यक्ति का शासन है और नीकरशाही नियमों का शासन है, पहले का उद्देश्य कार्य को करना है जबकि दूसरे का उद्देश्य कार्य को व्यवस्थित करना है।”

मैक्स वेबर (Max Weber) ने नीकरशाही का वर्णन करते हुए लिखा है कि—“यह एक प्रकार का प्रशासकीय संगठन है जिसमें विशेष योग्यता, निष्पक्षता तथा मनुष्यता का अभाव आदि संशय पाये जाते हैं।” (“A system of administration characterized by expertness, impartiality and the absence of humanity”)

हसी प्रनार लास्की (Laske) के अनुसार—“नीकरशाही शब्द साधारण रूप से उम शासन पद्धति के लिए प्रयोग किया जाता है जिसमें नियन्त्रण कर्मचारियों के हाथ में हो और उनकी शक्ति साधारण नागरिकों पर शासन करती हो।” “A system, the control of which is so completely in the hands of officials that their power jeopardise the liberties of ordinary citizens.”)

बिन्सले तथा स्टोल ने नीकरशाही की परिभाषा देते हुए लिखा है—“यह एक ऐसा पद-सोपानीय प्रशासनिक ढांचा है जहाँ पर प्रत्येक कर्मचारी मशीन के टाटे की तरह पिट हो। इस संगठन में व्यवहार के लिए कुछ नहीं रहता। समाप्त महत्त्वपूर्ण सम्बन्धों को पूर्वतः ही परिभाषित कर लिया जाता है तथा अधिकारों के विनिर्देश



को उचित रूप में उत्तरदायी स्तर के अनुसार विभाजित कर दिया जाता है। इसलिए जिनमें नौकरशाही सर्वोच्च है वही एक बुद्धिमत्ता है।"

विस्सन महोदय (Wilson) का मत है कि—"मनुष्ये ध्यायक रूप में नौकरशाही का प्रयोग उस पदाधिकारी पदनि या यत्न करने के लिए किया जाता है, जहाँ की पदाधिकारियों का सर्वोत्तरण उस प्रणालीय व्यवस्था में किया जाता है, जिसकी रचना उप-विभागों, सम्भागों, व्यूरो, विभागों आदि के पद-नोदान के ढंग में की जाती है।"

समुचित अर्थ में नौकरशाही शब्द का प्रयोग के बारे में बताते हुए विस्सन महोदय ने आगे लिखा है कि—"इस दृष्टि में नौकरशाही का अर्थ एक ऐसी पदनि में है, जहाँ लॉन्-रमंपारियों का एक निश्चित पद-नोदान के ढंग में संगठित किया गया हो और जो प्रभावशाली कार्यजनिक नियन्त्रण के क्षेत्र में बाहर हो।"

विस्सन महोदय के मत के अनुसार यह अर्थ निश्चयता है कि नौकरशाही एक ऐसी शासन-व्यवस्था को कहा जाता है, जिसमें कुछ विवेक योग्यता वाले सरकारी कर्मचारी संगठित रूप में प्रशासन का संचालन करते हैं।

नौकरशाही शब्द का प्रयोग कई रूपों में किया जाता है। एक-दूसरे माक्स (F M Marx) के अनुसार यह शब्द मुख्य रूप से चार अर्थों में प्रयुक्त होता है। जो निम्नलिखित हैं—

(1) नौकरशाही एक विशेष प्रकार के संघटन के रूप में—प्रथम स्पष्ट रूप में नौकरशाही मौल-प्रमाणन के संचालन के लिए एक सामान्य रूप-रेखा है। विस्सन ने इसी अर्थ में इसका प्रयोग किया है। उसके अनुसार—"नौकरशाही वास्तव में तब तक धनियों का एक विशेष प्रकार का व्यवस्थित संगठन है जो सामूहिक प्रयत्न में उद्देश्यों को गवने प्रथम प्रभावशाली रूप में प्राप्त कर सकता है।" ग्लैड्डन (E. N. Gladden) ने भी नौकरशाही को इसी रूप में परिभाषित किया है। उनके अनुसार "यह एक ऐसी विनियमित प्रणालीय प्रणाली या तन्त्र है जो अनन्यव्यवस्थाओं की श्रुतता के रूप में संगठित होती है।" जर्मनी के प्रसिद्ध समाजशास्त्री तथा नौकरशाही का विस्तृत अध्ययन करने का प्रयास करने वाले प्रथम यूरोपीय विचारक मैक्स वेबर ने नौकरशाही संगठन की कुछ विशेषताएँ बताई हैं जिनमें मुख्य निम्न हैं—

(1) संगठन के प्रत्येक सदस्य को कुछ विशेष कर्तव्य सौंपे जाते हैं।

(2) इनमें सजा का विचारित कर दिया जाता है जिसमें प्रत्येक सदस्य अपने उत्तरदायित्वों, जो कि उसे सौंपे गये हैं, पूरा कर सके।

(3) इन कार्यों का नियमित रूप में पालन करने के लिए उचित प्रबंध किया जाता है।

(4) संगठन की रचना पद-नोदान के आधार पर की जाती है।

(5) निम्नलिखित दम्पावेजों और अभियोगों को प्रथम महत्त्व दिया जाता है।

(6) मण्डन के सेनदन पर नियन्त्रण रखने के लिए नियमों की रचना की जाती है।

(7) कर्मचारियों की भर्तों तथा उनके विशिष्ट प्रशिक्षण की व्यवस्था होती है।

(2) नौकरशाही मण्डन के प्रच्छेद प्रबन्ध में बाधक एक व्याधि के रूप में:—  
नौकरशाही प्रशासन का बदनाम नाम है। धन यह बर्द दुर्गुणों और कठिनाइयों का प्रतीक है। इस शब्द में कोई न कोई बुराई छिपकी रहती है। जॉन ए० लीग ने इसके दोष बताते हुए लिखा है कि—“विद्वत् तथा परिहास न करण नौकरशाही शब्द का अर्थ धनता, धनमानी, अतिव्यय, हस्तक्षेप तथा वर्गाकरण माना जाने लगा है।” प्रो० लास्की (Laske) ने नौकरशाही की विशेषताओं का वर्णन करते हुए लिखा है कि—“दसमें प्रशासन में दैनिक कार्यों पर बल दिया जाता है, निर्णय करने में पर्याप्त देरी की जाती है और नवीन प्रयोगों को हाथ में लेने में इन्कार कर दिया जाता है।” इस प्रकार कठोरता, यन्त्रवत्, यमानुषिक, औपधा-रिक्ता तथा आत्म रहित दृष्टिकोण नौकरशाही के लक्षण हैं। और ये सभी लक्षण मण्डन के प्रच्छेद प्रबन्ध में बाधक माने जा सकते हैं।

(3) 'नौकरशाही बड़ी सरकार' के रूप में:—सर्व-व्यापककारी राज्य की स्थापना के साथ राज्य के वर्तमान और दायित्व इतने बढ़ गये हैं कि इनको सम्भाल करने के लिए विभिन्न बड़ी समस्याएँ अनिवार्य हैं। जैसे सरकार, निगम, व्यापार, मजदूर मण्डल आदि। समस्याओं का यथा आचार नौकरशाही का मुख्य कारण है। पिकनर तथा प्रोस्पर के मतानुसार जहाँ भी बड़ पैमाने का उद्यम होता है वहाँ नौकरशाही अवश्य मिलती है। आज सरकार की प्रत्येक कार्य इतना विस्तृत रूप से करना पड़ता है कि वह अपने समस्त कार्यों को पूरा नहीं कर सकती। यह कारण है कि एक नई शक्ति सरकार और जनता के बीच में उदित हो गई है। यह शक्ति उन कर्मचारियों की होती है जो राज्य के लिए पूर्णरूप से अज्ञात होते हैं। ये लोग सरकार के नाम से निगम हैं और बोलते हैं। प्रशासकीय शाखा के अत्यधिक महत्त्व के कारण आधुनिक व्यापककारी राज्य को 'प्रशासनिक राज्य' की मंजा दी जाती है।

(4) नौकरशाही स्वतन्त्रता विरोधी के रूप में:—नौकरशाही सिविल सेवा के कर्मचारियों के द्वारा ऐंगी संचालित सरकार है जिसका उद्देश्य स्वयं की उन्नति करना होता है। लास्की ने नौकरशाही की व्याख्या करते हुए लिखा है कि—“यह सरकार की एक ऐंगी प्रणाली है जिसका नियन्त्रण पूर्णरूपेण अधिकारियों के हाथों में होता है, जिनके कारण उनकी शक्ति सामान्य नागरिकों की स्वतन्त्रता को संकट में डाल देती है।”

### नौकरशाही के विकास के स्रोत

#### (Sources for the Growth of Bureaucracy)

नौकरशाही के विकास के लिए उत्तरदायी अनेक स्रोत तथा परिस्थितियाँ हैं। उनमें से प्रमुख परिस्थितियों का आगे वर्णन किया जा रहा है—

(1) संगठनात्मक स्रोत (Organization Sources):—संगठन में प्रशासन की वृद्धि के कारण नौकरशाही का विषाख स्वाभाविक बन गया है। सरकार अपने विस्तृत उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए बड़े-बड़े संगठनों की स्थापना करती होती है। ये संगठन पद-सोपान के सिद्धान्त पर संगठित किये जाते हैं। पद-सोपान के परिणामस्वरूप उनमें प्रवर्धन-क्षम विभागीकरण एवं प्रशासनिकता का विकास होने लगता है और यही सब मिलकर नौकरशाही बन जाती है। यही कारण है कि एच० ए० साइमन (H. A. Simon) ने नौकरशाही को "बड़े पैमाने के संगठन" का पर्यायवाची माना है।

(2) विशेषीकरण (Specialization)—बड़े संगठनों में श्रम-विभाजन आवश्यक हो जाता है। इसका स्वाभाविक परिणाम विशेषीकरण होता है जो नौकरशाही को बनाने में महयोग देता है। इतना ही नहीं तकनीकी विभागों द्वारा जो व्यवस्थाएँ एवं प्रक्रियाएँ विकसित की जाती हैं वे कुछ समय बाद अपने-आप में सक्षम बन जाती हैं, जो नौकरशाही के विकास के लिए उपयुक्त परिस्थिति है।

(3) मनोवैज्ञानिक एवं सांस्कृतिक (Psychological and Cultural):—नौकरशाही प्रवृत्ति के विकास का एक कारण यह भी है कि मनुष्य सुरक्षा व व्यवस्था पूर्ण जीवन चाहता है। जेनिंग्स ने बताया है कि अधिकांश लोग नियमों एवं प्रक्रियाओं द्वारा अपने बनावटपूर्ण को नियंत्रित करने, सुरक्षा की गारंटी करने हैं। हम मनुष्य में घनिष्ठ मनोवैज्ञानिक सिद्धान्त बनाये जा सकते हैं। यदि हम प्राचीन व नवीन वैज्ञानिक समझों में सामरिक तथा के विकास का नुननात्मक अध्ययन करें तो यह बात स्पष्ट हो जायेगी। जिन देशों में नीति-विचारों और परम्पराओं का प्रारंभ किया जाता है उसमें नौकरशाही का विकास सुगमतापूर्वक होता है।

(4) तकनीकी आवश्यकताएँ (Technical Requirements):—नौकरशाही के विकास के लिए कुछ पूर्ण आवश्यकताएँ होती हैं, जिनमें प्रभाव में उगता विकास नहीं हो सकता। ये पूर्ण आवश्यकताएँ क्या हैं, हम अध्ययन में कोई निश्चिततापूर्वक नहीं बता सकते। फिर भी कुछ सामान्य बातों का उल्लेख किया जा सकता है। नौकरशाही के विकास के लिए म्यासी कर-व्यवस्था होनी चाहिए जिससे उनके संचालन के लिए समुचित धन की व्यवस्था हो सके। इसके अतिरिक्त समाज में बालन पालन की शक्ति होनी चाहिए तथा समाज में पूर्ण ज्ञान तथा व्यवस्था हो। लोग नौकरशाही के नियमों का उस समय तक पालन नहीं करेंगे जब तक कि वे बालन एवं व्यवस्था का सम्मान न करें।

(5) उपयुक्त कार्यों का होना (Existence of Suitable Tasks):—नौकरशाही का विकास यही होता है जहाँ करने के लिए ऐसे कार्य हों जिनमें विभागों, प्रशासकों के सोपानों तथा सेवाओं को दोहराने की आवश्यकता हो। जहाँ ये विशेषताएँ नहीं होती वहाँ प्रशासन में नौकरशाही नहीं पा पाती।

इस प्रकार नौकरशाही विभिन्न स्रोतों से विकास की प्रेरणा प्राप्त करती है। प्राधुनिक युग में बड़े संगठनों में नौकरशाही अग्रिहाय्य है।

### नौकरशाही पद्धति की विशेषताएँ (Features of Bureaucratic System)

नौकरशाही पद्धति सर्वप्रथम यूरोप तथा विशेष रूप में इंग्लैंड में पनपी। धीरे-धीरे दूसरे देशों के प्रशासन में भी इस पद्धति को स्थान दिया जाने लगा। इसमें मुख्य फ्रांस, जर्मनी, स्पेन तथा इटली थे। भारत में भी ब्रिटिश शासन काल में इस पद्धति का प्रशासन में बोलबाला रहा। इस पद्धति में कई विशेषताएँ हैं। मैक्स वेबर ने समाजशास्त्र पर लिखे अपने निबन्धों में नौकरशाही पद्धति की कई विशेषताओं का उल्लेख किया है, जिसका पछले पृष्ठों में विवेचन किया जा चुका है।

यहाँ हम सार रूप में मैक्स वेबर (Max Weber) के विचारों को व्यक्त कर रहे हैं :—“सभी नौकरशाही व्यवस्था में पद-सोपान का सिद्धान्त लागू होता है; लिखित दस्तावेज, फाइलों, अभिलेखों (Records) तथा प्राधुनिक दफ्तरी प्रबन्ध (Official Management) के लिए सामान्य नियमों या व्यवहारों का निर्माण किया जाता है तथा सरकारी और गैर-सरकारी दोनों ही प्रकार के प्रशासन के अधिकारी उन नियमों तथा तकनीकों में, जिनमें कि उनके विशेषज्ञ तथा निपुण होने की आवश्यकता हो, प्रशिक्षण प्राप्त (Trained) होने चाहिए।”

प्रो० फ्रेडरिक (Prof. Friedrich) ने नौकरशाही की निम्न विशेषताएँ बताई हैं—

- (1) कार्यों का विभक्तिकरण।
- (2) पद के लिए योग्यताएँ।
- (3) पद-सोपान क्रम का संगठन तथा अनुशासन।
- (4) कार्य-रीति की उद्देश्य विषयता।
- (5) नियमों, माल-श्रीताशाही तथा अभिलेखों को रखने के सम्बन्ध में यथार्थता तथा सदा अथवा निरन्तरता।
- (6) विवेक का प्रयोग जिससे प्रशासन के कुछ पहलुओं के सम्बन्ध में कुछ गुप्तता रहे।

### नौकरशाही पद्धति का गुण

इस पद्धति का सबसे बड़ा गुण यह है कि यह प्रशासन में कार्य-युक्तता प्रदान करती है, क्योंकि शासक उन पर भरपूर नियन्त्रण होता है जिससे कर्मचारियों को अपने कर्तव्य-पालन के प्रति जागृक रहना होता है। इसमें दूसरा गुण यह है कि कर्मचारी ईमानदार तथा सतर्क रहता है, अन्यथा उसे शासक की स्वेच्छारिक्ता का शिकार होता पड़ता है। तीसरा गुण इस पद्धति का यह है कि लोक-प्रशासन के

पदाधिकारी एवं कर्मचारी राजनीतिक एवं वैयक्तिक दूर रह कर अपने कार्यालयों का प्रशासन करते हैं और शासन की नीतियों एवं वाक्यों का सम्पादन योग्यता एवं निपुणता से साथ करते हैं। प्रथम विश्वयुद्ध ने पूर्व प्रशा के लोक-प्रशासन की सफलता तथा पूर्णता का यही एकमात्र कारण था। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पूर्व भारतीय प्रशासन की कुशलता का कारण भी नीकरशाही पद्धति था।

### नीकरशाही पद्धति के दोष

इस पद्धति के कई मुख्य गुण होने हुए भी इस अच्छा नहीं कहा जा सकता है। इसका कारण यह है कि इस पद्धति में गुणों की अपेक्षा बाँपों की मात्रा अधिक है। नीकरशाही व्यवस्था की कुछ विद्वानों ने अत्यधिक कठोर आलोचना की है। नीकरशाही की व्यवस्था में प्रायः जो दोष मिलते हैं उनमें अधिकारियों का मिथ्या आत्म-गौरव अथवा अपने बायों को बहुत अधिक महत्त्व देने की भावना, नागरिकों की व्यक्तिगत भावना तथा सुविधा की उपेक्षा, बिना यह चिन्ता किये कि विशेष मामलों पर किसी निर्णय का जितना बुरा प्रभाव पड़ जाता है अथवा कितना प्रत्याय हो सकता है—विभागीय प्रणाली, रूप, परम्परा तथा निर्णय के अमानवीय प्राधिकार की व्यापकता पर जोर, प्रशासन की विशेष टकाइयों के ही बायों में लगे रहना, नियमों तथा विधायिधि औपचारिकताओं का हल, सरकार को समय दृष्टि से देखने की क्षमता आदि प्रमुख हैं। यही कारण है कि इस बुरा शब्द माना जाता है और नीकरशाही कह कर निन्दा की जाती है। लॉर्ड होवर्ट ने इस 'नवीन निरपुणता' (New Despotism) का नाम दिया है। अन्त में कहा जा सकता है कि नीकरशाही का ढाँचा तथा इसमें कार्य करने वाले लोग प्रशिक्षण की कठोरता को प्रोत्साहन देते हैं और इसलिए सगठन के बाहर के लोगों के विरोध का कारण बनते हैं। इस पद्धति में प्रशासकीय कर्मचारी अपने को शासन का सेवक समझते हैं और सर्वद्व जनता की माँग की प्रवहेलना करते हैं। उनसे बायों का मुख्य उद्देश्य अपने शासक की शक्ति को बढ़ाना होता है, चाहे इसमें जनता का अहित ही क्यों न हो। इस पद्धति में लोक-कर्मचारी बाह्य नियन्त्रण एवं प्रभाव में स्वतन्त्र रहने तथा जनता से दूर रहने के कारण वे नीकेन्द्रा की समझने से अममर्ष रहते हैं। इसलिए इस पद्धति के सम्बन्ध में प्रो० लास्की (Laski) ने कहा है कि "यह वह शासन-प्रणाली है जिसका नियन्त्रण अधिकांशियों के हाथ में इतनी अधिक मात्रा में रहता है कि उस सामान्य नागरिकों की स्वतन्त्रतायें गतरे में पड़ जाती हैं।"

नीकरशाही पद्धति के व्यवस्थानों पर प्रकाश टाग्लर हुए ब्रिटिश विद्वान रॉबे-म्पोर ने अपनी पुस्तक 'ब्रिटेन किस प्रकार शासित किया जाता है' (How England is Governed) में लिखा है कि, "नीकरशाही अथवा सेवकतन्त्र धर्म के समान है जो कि एक सेवक के रूप में तो बहुमूल्य सिद्ध होती है परन्तु जब वह स्वामी बन जाती है तो शासक सिद्ध होती है।" उन्होंने आगे कहा कि, "नीकरशाही मंत्रीय

उत्तरदायित्व के लबादे में पनपती तथा बढ़ती है। संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति हूवर (Hoover) ने इस पद्धति की आलोचना करते हुए कहा है कि "नौकरशाही में तीन सन्तुष्ट न होने वाली प्रवृत्तियाँ पाई जाती हैं—अर्थात् आत्म-स्थिरता, आत्म-विस्तार तथा अधिक शक्ति की माँग। इस पद्धति के मुख्य दोष निम्न हैं—

(1) लालफीताशाही (Red Tapisim) —इस पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह है कि इसमें लालफीताशाही की प्रवृत्ति बढ़ जाती है। इसका अभिप्राय यह है कि अधिकारी वर्ग इसमें नियमों तथा उपनियमों की बड़ी चिन्ता करने है तथा पग-पग पर कानून की दुहाई देता है। इससे नायों में अनावश्यक बाधा उत्पन्न होती है। अमेरीकी विद्वान आल्टर बेज़होर्ट ने लालफीताशाही के बारे में लिखते हुए कहा है कि "यह एक अनिवार्य दोष है कि नौकरशाही में अधिकारी परिणाम की अपेक्षा दैनिकता की अधिक परवाह करते हैं, जैसा कि बर्क (Burke) ने कहा है कि 'वे कार्य के रूप को इनका महत्त्व देने लगते हैं, जितना कि कार्य की विषयवस्तु या सार को। इस भाँति मिथिल मेवक नियमों तथा उपनियमों में प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं और तब वे उनको लागू करते हैं। परिणाम यह होता है कि वे अपने व्यवसाय के ऐसे दर्जों बन जाते हैं, जो कि कपड़े की छूँट तो करते हैं, परन्तु वह शरीर पर पहनने के योग्य नहीं बन पाता।"

(2) शक्ति प्रेम (Lust of Power) —नौकरशाही में पदाधिकारी अपने महत्त्व का प्रदर्शन करना चाहते हैं, जैसाकि महाकवि 'शेक्सपियर' ने कहा है कि "प्रत्येक मनुष्य अपनी सत्ता के छोटे से छोटे वर्ण से भी प्यार करता है। इसमें कोई सन्देह नहीं नौकरशाही शक्ति के भूते होते हैं। स्थायी नागरिक सेवा [ने सदस्य प्रजासत्तय के नाम पर विभागों की शक्ति में निरन्तर वृद्धि करते जा रहे हैं और मन्त्रियों के उत्तरदायित्वों के सिद्धान्त के नाम पर सारी शक्तियाँ स्वयं के हाथों में केन्द्रित कर ली हैं।

(3) विभाग या साम्राज्य-रचना (Departmentalism or Empire Building):—इस पद्धति का परिणाम यह होता है कि समाज में एक नये वर्ग का जन्म होता है जो अपने को अन्य वर्गों से थोड़ा समझता है। थोड़ा होने की भावना उनको समाज के अन्य व्यक्तियों से घृण्ण कर देती है। वे अपने को शासक वर्ग समझते हैं तथा जनता को सामित वर्ग। इस प्रकार वे सामान्य जनता के साथ घुल-मिल नहीं पाते। नौकरशाही के कारण सरकार के कार्य अलग-अलग सम्भागों (Divisions) में विभाजित हो जाते हैं। क्योंकि प्रत्येक नागरिक सेवा अपनी सत्ता एवं महत्त्व का प्रदर्शन करना चाहती है। प्रत्येक विभाग अपने को स्वतन्त्र एवं पृथक् इकाई मानकर यह भूल जाता है कि वह बड़े समग्र का एक भाग है। वह अपने अधिकार-क्षेत्र को ही अपनी अन्तिम सीमा मानने लगता है।

(4) निरंकुशता (Dispotism):—नौकरशाही पर निरंकुशता का आरोप लगाया जाता है। इंग्लैण्ड के एक विधिसास्त्री लॉर्ड ह्युवर्ट (Lord Hewert) ने एक बार अपनी विचार प्रवृत्ति किया कि “इस बढ़ती हुई प्रशासनिक निरंकुशता के भार के अन्तर्गत ब्रिटिश नागरिक अपनी स्वतन्त्रता खो देगा।” उन्होंने अपनी पुस्तक ‘नई निरंकुशता’ (New despotism) में लिखा है कि “एक मामूली सी जाँच इस बात को स्पष्ट करने के लिए काफी होगी कि प्राशासनिक कार्य पर यह कुछ वर्षों से एक बड़ा प्रभाव पड़ता रहा है और अब भी पड़ रहा है। निःसन्देह इसका प्रभाव यह हुआ है कि विभागीय सत्ता एक विषामो वा विशाल एवं अधिकाधिक क्षेत्र सामान्य विधि की पहुँच के बाहर हो गया है, चाहे इस प्रभाव को पोषण करने वाली भावनाएँ कुछ भी क्यों न हों।”

(5) व्यक्तिगत स्वतन्त्रता वा विरोधी (Against Personal Liberty):—नौकरशाही व्यक्तिगत स्वतन्त्रता वा विरोधी है। इसमें सत्ता अधिकारी वर्ग के पास रहती है। वे सत्ता में अपने मस्त हो जाते हैं कि जन-परत्याएँ वा सौजन्य की बात नहीं सोच पाये। श्री बट्टेण्डरसन ने अनुसार, “नौकरशाही में एक प्रकार के नकारात्मक मनोविज्ञान का विकास होता है, जो एक निषेध वृत्ति का रूप धारण कर लेता है।” (“Bureaucracy tends to develop a negative Psychology that perpetually proves to take the form of prohibitions”).

(6) अनुदार विचारों की समर्थक (Supporter of Conservatism):—नौकरशाही परम्परा-प्रिय होती है। वे प्राचीन परम्पराएँ एवं नीति-नियमों के समर्थक होने हैं। यही कारण है कि वे समाज की गंभीर आवश्यकताओं एवं परिवर्तनों के साथ कान्ये से कान्ये मिलाकर नहीं चल पाये। एक ही प्रकार का कार्य करते-करते उनमें बाधनीयता की भावना पैदा होती है, परिणामस्वरूप वे बाधनों का ध्यान अधिक करते हैं और जन-कल्याण का कम।

(7) जन-साधारण की माँगों तथा इच्छाओं की उपेक्षा (Unresponsiveness to Popular Demands and Wills).—नौकरशाही अपने-आप को लोकहित वा अभिभावक मानती है। इसका ही नहीं, बल्कि यह भी मानने है कि उसी के द्वारा जन-हित की सही व्याख्या की जा सकती है। यदि जनमत लोकहित के विरुद्ध है तो नौकरशाही उसकी उपेक्षा करने में नहीं हिचकती। इसी तर्क के आधार पर नौकरशाही जनमत विभी भी मान वा विराध कर देती है। नौकरशाही अपने-आप में एक मक्का बन चुकी है जो आत्म-निर्भरता की विशेषता रखती है। दूसरे मक्काओं की भाँति वह उन परिवर्तनों का विरोध करती है जो इनके हितों और अधिकारों को कम करती या चुनौती देती है। प्रतियोगिता और परम्पराएँ, न्यायिक की गोपनीयता, व्यक्तिगत अधिकारों का विस्तार, सौचर्यता, आत्म-विस्तार नौकरशाही की विशेषताएँ हैं जो उसमें जनता के प्रति अनुत्तरदायित्व की भावना का विकास करती हैं।

प्रजातन्त्रों के विकास के साथ-साथ नागरिक सेवा भावना में परिवर्तन आया है। इसके साथ ही नौकरशाही ने अपने-आप को परिस्थितियों के अनुरूप ढालने का प्रयत्न किया है। आधुनिक व्यवस्था में व्यवस्थापिका द्वारा सिविल सेवा का नियन्त्रण किया जाता है जिससे उसमें नौकरशाही न पनपे। इस नियन्त्रण के फलस्वरूप वह जनमत की पूर्ण उपेक्षा नहीं कर सकती अतः अब यह आलोचना क्षीण होता जा रही है।

हेयर्ड (Hayward) ने नौकरशाही के निम्नलिखित दोषों का वर्णन किया है—

- (1) विकारप्रस्तता (Perversiveness),
- (2) राजद्रोह (Treason),
- (3) स्वार्थता (Selfishness)
- (4) जटिलता उत्पन्न करना (Cultivation of Complexity),
- (5) निश्चितता का भय (Fear of Definiteness),
- (6) देख-भाल प्रणाली निरीक्षण से घृणा (Hatred of Supervision),
- (7) आत्म-प्रशंसा प्रणाली स्वयं की प्रशंसा की भावना (Self-praise),
- (8) प्रभुत्व जमाना,
- (9) अपने वर्ग को सर्वोच्च वर्ग समझना अर्थात् वर्गीय चेतना (Class Consciousness),
- (10) लालचीताशाही (Red-tapism)।

प्रो० रॉबसन (Prof Robson) ने भी नौकरशाही की व्याधियों प्रणाली दोषों का वर्णन किया है। उनके अनुसार नौकरशाही निम्न व्याधियों से पीड़ित है—

- (1) अधिकारियों के आत्म-महत्त्व की भावना
- (2) नागरिकों के सुविधाओं तथा भावना के प्रति उदासीनता,
- (3) विभागीय निर्णयों तथा सत्ता की लोचहीनता एवं बाध्यकारिता,
- (4) कानूनों एवं औपचारिकता के प्रति श्रद्धा,
- (5) प्रशंसाओं व प्रशंसितों के बीच प्रजातान्त्रिक सम्बन्धों की अज्ञातता, आदि।

### नौकरशाही के दोषों को दूर करने के सुझाव (Suggestion for the removal of these Defects)

नौकरशाही में अनेक दोष हैं, परन्तु ऐसा नहीं कि उन्हें दूर नहीं किया जा सकता। इन दोषों को दूर करने के लिए नीचे कुछ सुझाव दिये जा रहे हैं—

(1) नौकरशाही में अधिकारियों के पास शक्ति का केन्द्रीयकरण होता है जिसके फलस्वरूप उनमें पृथक्ता, लोचहीनता, भायुकता का अभाव, स्थानीय दशाओं के विषय में अज्ञानता, कार्य में विलम्ब तथा कार्य का संलग्न-पन की प्रवृत्ति पनपती है। विवेकीकरण के परिणामस्वरूप अधिकारियों को छोटी-छोटी समस्याओं के



समाधान के लिए उच्च अधिकारियों के आदेशों की प्रतिष्ठा नहीं करनी होती। रयानीय आवश्यकतानुसार निर्णय लेकर समस्या को हल कर सकते हैं। ऐसा करने में कर्मियों में देरी भी नहीं होती और कार्य भी सरलता से हो जाते हैं। इस प्रकार अधिकारियों की शक्ति को सीमित करने के लिए मत्ता का विवेकीकरण कर देना चाहिए। यह अधिकारियों को बढ़ती हुई मत्ता पर लगाया जाने वाला सबसे प्रसिद्ध शक्ति प्रचरोध है।

(2) विद्वानों ने नौकरशाही के दोषों को दूर करने का दूसरा सुभाव यह दिया है कि सैन्य-कर्मचारियों पर मन्त्रि-मण्डल तथा मजदू का प्रभावशाली नियन्त्रण होना चाहिए।

(3) ऐसे प्रशासकीय द्विस्तूपनता की स्थापना की जानी चाहिए, जिसमें नागरिक अधिकारियों के विरुद्ध निवारण के रूप में और उनके दूर कर सकें। यह सुविधा प्रदान करने समय किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जाना चाहिए।

(4) नौकर-प्रशासन में नौकरशाही के दोषों को दूर करने का यह भी सुभाव दिया है कि उसे सामान्य जनता के प्रति उत्तरदायी बनाया जाए। ऐसा होने में नौकरशाही अपने-आप को एक पृथक् वर्ग के रूप में स्थापित नहीं कर सकेगी।

(5) प्रशासन की अधिक उपयोगी और सार्वजनिक के लिए सामान्य जनता का सहयोग प्राप्त किया जाना चाहिए। गैर-सरकारी लोगों का प्रशासन में योगदान प्राप्त करने संबंधी शर्तों में उसे प्रशान्तिपूर्ण बनाना जा सकता है। इससे नौकर-शाही को और अधिक उत्तरदायीपूर्ण बनाया जा सकता है।

(6) प्रशासकों के नागरिकों के बीच प्रभावशाली संचार व्यवस्था का होना जरूरी है। पत्र-व्यवहार, संदेशों का आदान-प्रदान एवं अन्य माध्यमों में दोनों का एक-दूसरे की बात सुनने व कहने की पर्याप्त सुविधा होनी चाहिए।

इससे भी नौकरशाही को नियन्त्रित रखा जा सकता है।

प्रो० रॉबसन (Robson) ने नौकरशाही के दोषों को दूर करने के निम्न सुभाव दिए हैं

(क) नौकरशाही में प्रशासकीय कर्मचारियों पर मन्त्रि-मण्डल तथा मजदू का प्रभावशाली नियन्त्रण होना चाहिए।

(ख) प्रशासकीय कर्मचारियों की एक सामान्य नागरिक के प्रति भी जवाब देना होना चाहिए।

(ग) नागरिक और नागरिकों के बीच सीधा पत्र-व्यवहार होना चाहिए क्योंकि सरकारी विभाग उन लोगों के बीच, जिनकी विषय में सेवा करते हैं, पत्र-व्यवहार सीधा एवं प्रभावशाली होना चाहिए।

(घ) प्रशासन के कार्यों में गैर-सरकारी लोगों को भी सतत भाग लेना चाहिए।

(ड) निवृत्त सेवा में आर्थिक तथा सामाजिक वर्गों का प्रतिनिधित्व होना चाहिए ।

नौकरशाही व्यवस्था के अध्ययन के पश्चात् निष्कर्ष के तौर पर यह कहा जा सकता है कि नौकरशाही में अधिकारी राष्ट्र की सेवा वर्यत है । जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है कि इसमें अधिकारी ईमानदारी, योग्यता एवं मनकृता में कार्य करता है फिर भी आवश्यकता इस बात की है कि इस प्रकार के प्रशासन में सुधार की आवश्यकता है न कि उसे पूर्णतया समाप्त करने की माँग । नौकरशाही में नौकर-प्रशासन के अधिकारी अच्छा कार्य करते हैं तो उनकी प्रशंसा की जानी चाहिए तथा खराब कार्य करने पर उनकी भर्त्सना । नौकरशाही आधुनिक युग की अनिवार्य आवश्यकता है और इसे समाप्त नहीं किया जा सकता । होना यह चाहिए कि उन पर उचित नियन्त्रण रखा जाए जिसमें उनकी उपयोगिता प्राप्त की जा सके और वे जनता के सेवक बन सकें ।

### कुलीनतामयिक पद्धति (Aristocratic System)

लोक-प्रशासन में पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की व्यवस्था नौकरशाही पद्धति के प्रतिरुक्क कुलीनतन्त्रीय पद्धति के आधार पर की जाती है । प्राचीन तथा मध्यकाल में इस पद्धति का प्रचलन था । इंग्लैण्ड तथा फ्रान्स में यह पद्धति बहुत समय तक चलती रही । इसमें शासन का संचालन कुलीनता (धनी या प्रतिष्ठित व्यक्ति) के द्वारा होता है । उच्च पद तथा सेवाओं पर समाज के उच्चवर्ग के व्यक्तियों का एकाधिकार होता है । कुलीनतन्त्र में निम्न जाति का व्यक्ति किसी उच्च सैनिक अथवा प्रसैनिक पद पर नियुक्त नहीं किया जाता था । इस पद्धति में विभिन्न श्रेणियों के कर्मचारियों के मध्य स्पष्ट भार अलोचनीय रेखा होती थी और एक पद पर कार्य करने वाले कर्मचारी को कार्य-कुशलता और योग्यता का आधार पर उच्च पद पर पहुँचने में बहुत गठिनाई होती है । कुछ पद तो ऐसे थे जिन पर कोई प्रतियोगिता परीक्षा नहीं होती थी । वे केवल सामन्त या कुलीनों के लिए सुरक्षित थी । अन्य कोई व्यक्ति चाहे कितना ही योग्य क्यों न हो पद प्राप्त नहीं कर सकता है । इस प्रकार यह पद्धति योग्यता मिथ्यान्त के प्रतिबल है साथ ही प्रगतिशीलता की विरोधी भी है । कुछ छोटे पदों के लिए प्रतियोगिता परीक्षा की व्यवस्था थी । परन्तु इंग्लैण्ड में यह परीक्षा इतनी कठिन थी कि साधारणतया ऑक्सफोर्ड तथा कैम्ब्रिज विश्व-विद्यालयों (Universities of Oxford and Cambridge) के स्नातक ही उसमें पास हो पाते । इस प्रकार जो विद्यार्थी इन विश्वविद्यालयों में शिक्षा प्राप्त करने का अवसर पा सकते थे, वे ही इन पदों को प्राप्त कर सकते थे । शेष विश्वविद्यालयों के विद्यार्थी इस अधिकार से वंचित रहते थे ।

कुलीनतामयिक पद्धति भी उन्ही-मिथ्यान्तों पर आधारित होती है, जिन मिथ्यान्तों के अनुसार सेना विभाग में पदाधिकारी पद्धति का संगठन किया जाता है ।

सेना विभाग की भांति निर्देशकीय पदाधिकारियों (Directing Personnel) प्रयोग अधिकारी वर्ग तथा सामान्य कर्मचारियों छयना सहायक वर्ग के बीच पृथक्ता के सिद्धान्त को अपनाया जाता है। जिस प्रकार सैन्य विभाग के कर्मचारियों को एक पद से दूसरे पद पर पहुँचने के लिए कई कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है, उन्ही प्रकार बुलीनतान्त्रिक पद्धति में एक प्रशासकीय कर्मचारी को उस पद पर पहुँचने में कई कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। कुछ समय पूर्व यह पद्धति इंग्लैण्ड तथा फ्रांस में लागू की जा चुकी थी। परन्तु इस पद्धति में कई दोष उत्पन्न हो गये। प्रो० हरमन फाइनर (Herman Finer) ने फ्रांस की शासन-पद्धति का, जो कुछ हेर-फेर के साथ इंग्लैण्ड में भी प्रचलित थी, उल्लेख किया है। उनके मतानुसार—

‘फ्रांस में महान् शक्ति होने के पूर्व सम्पूर्ण राज्य में एक दर्जन प्रथम कुछ अधिक पदों को छोड़कर शेष सम्पूर्ण उच्च पद केवल व्यक्तिगत रूप, उपहार, प्रथम उत्तराधिकार के द्वारा प्राप्त किये जाते थे। लगभग समस्त सरकारी पद व्यक्तिगत सम्पत्ति का एक प्रकार में भाग बने हुए थे और एक विस्तृत व्यवहार शासन के द्वारा इनके हस्तान्तरण की व्यवस्था की जाती थी। ये पद खेपे जा सकते थे, या उत्तराधिकार के आधार पर बंटा-व्यवहारगत माने जाते थे। यह दोहरी प्रवृत्ति रातों से एक तीरे में सम्पत्ति माने जाते थे तथा दूसरा रूप सरकारी कार्य का होता था। उन समय जो व्यक्ति सरकारी पद को प्राप्त करना चाहता था, वह पद के स्वामी से सम्पत्ति के रूप में उसे खरीद लेता था और सरकारी कार्य करता प्रारम्भ कर देता था। जैसा सम्राट को यह अवसर प्रदान करता था कि वह उससे उस पद को सम्मानने की क्षमता की गारण्टी की मांग कर सके; परन्तु साम्राज्य में सम्राट तथा उसके अधिकारी, जिनके रजिस्टरों में इन हस्तान्तरणों तथा पद-निर्मुक्तियों का लेखा रिकार्ड रखा जाता था, ऐसी गारण्टियों की मांग ही नहीं करते थे। वे तो व्यक्तिगत रूप से मिलने वाली चीजों, रिश्तों तथा ऐसी अन्य बातों से पूर्णतया संतुष्ट रहते थे। वे तो कोई भी व्यक्ति किसी पद को प्राप्त करके बान्धवी रूप से उसका अधिकार नहीं बन सकेगा था; परन्तु व्यवहार में प्रत्येक व्यक्ति कीमत चुका कर पद प्राप्त कर लेता था। योग्य व्यक्ति को यदि धन एवं परिवार का समर्थन प्राप्त नहीं था, तो वह सरकारी पदों से वित्तुन बहिष्कृत था। संक्षेप में व्यवस्था यह थी कि धन हेतु पदों की बिजली की जाती थी और यह बिजली वशपात से प्रभावित होती थी।’

प्रो० हरमन फाइनर के उपर्युक्त कथन की पद्धति से बुलीनतान्त्रिक पद्धति स्पष्ट रूप से समझ में आ जाती है। इस पद्धति की निम्न विशेषताएँ हैं—

(1) इस पद्धति में विभिन्न स्तरों के अधिकारियों के बीच अन्तर की स्पष्ट रेखा गीढ़ दी जाती है। इसमें निम्न श्रेणी के व्यक्ति उच्च श्रेणी में पदोन्नति के

द्वारा जा सकें, ऐसी व्यवस्था नहीं होती। यदि कोई कर्मचारी अपने भाग्यवश निम्न स्तर से ऊपर के स्तर पर पहुँच जाता है तो उसे अपवाद माना जाता है। इंग्लैंड में लोक-प्रशासन के कर्मचारियों के दो वर्ग होते हैं—प्रशासकीय वर्ग तथा कार्यपालिका वर्ग। भारत में भी प्रशासकीय सेवामें तथा कार्यपालिका के बीच भेद पाया जाता है। प्रशासकीय वर्ग के पुनः दो भाग किये जाते हैं, एक उच्च प्रशासकीय अधिकारी तथा दूसरे अन्य। प्रथम भाग में वे अधिकारी घाते हैं जो विभागों एवं राजनीतिक अध्यक्षों के बीच बड़ी या काम करते हैं। ब्रिटेन में उन्हें स्थायी सचिव तथा महायुक्त सचिव कहते हैं। इनकी नियुक्ति सिविल सेवा अधिनियमों के आधार पर होना आवश्यक नहीं है, बल्कि इनकी नियुक्ति का आधार नियुक्ति अधिकारी का विवेक होता है। यद्यपि इस बात का ध्यान भयं रहता जाता है कि नियुक्ति किये गये व्यक्ति में प्रशासकीय योग्यता हो, पर इससे लिए किसी विशिष्ट तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता नहीं होती।

(2) इस पद्धति में स्पष्टतया लोक-प्रशासन में तीन स्तर होते हैं—उच्च स्तर पर प्रशासकीय वर्ग, मध्य स्तर पर निपिक वर्ग तथा नीचे के स्तर पर निम्न वर्ग होते हैं।

(3) कुलीन-तान्त्रिक पद्धति में उच्च वर्ग के अधिकारियों की नियुक्ति नियुक्ति-अधिकारी के विवेक के आधार पर की जाती है तथा अन्य कर्मचारियों की नियुक्ति का आधार प्रतियोगिता परीक्षा होती है जिसका मापदण्ड काफी ऊँचा रखा जाता है।

(4) कुलीन-तान्त्रीय प्रणाली की एक विशेषता यह है कि वहाँ की लोक-सेवा को जीवनीपार्जन का एक स्थायी तरीका माना जाता है। प्रारम्भिक अवस्था में ही पदाधिकारियों की नियुक्ति कर दी जाती है और इसके पश्चात् उन्हें लोक-प्रशासन की तकनीक में प्रशिक्षण दिया जाता है। पदाधिकारी लोक-सेवा को छोड़ कर अन्य सेवामें न चले जाएँ, इससे लिए उनको नौकरी की सुरक्षा, पद वृद्धि, वेतन तथा अवकाश प्राप्ति आदि की समुचित व्यवस्था की जाती है।

(5) इस पद्धति की अन्तिम विशेषता यह है कि कर्मचारियों की नियुक्ति सामान्य शिक्षा के आधार पर होती है न कि तकनीकी योग्यता के आधार पर।

### कुलीनतन्त्र पद्धति के गुण

#### (Merits of Aristocratic System)

(1) कुलीनतन्त्र पद्धति का सबसे बड़ा गुण यह है कि इसमें लोक-प्रशासन के कर्मचारियों में उत्तरदायित्व तथा कार्यकुशलता पाई जाती है। इस पद्धति में प्रत्येक विभाग का एक राजनीतिक अध्यक्ष होता है, जो अपने सभी कार्यों के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। दूसरी ओर प्रत्येक विभाग में प्रशासकीय अध्यक्ष होता है, जिसकी नियुक्ति उस पद पर सम्बन्धित प्रशासनिक अनुभव के आधार पर की जाती

है, जिसके परिणामस्वरूप उममे कार्यकुशलता का गुण होना स्वाभाविक है। अतः उत्तरदायित्व एवं कार्यकुशलता दोनों ही इस पद्धति में पाई जाती हैं।

(2) इस पद्धति का दूसरा नाम यह है कि इसमें उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति योग्यता एवं अनुभव के आधार पर होने से वे राजनीतिक विभागाध्यक्ष अर्थात् मन्त्रियों को प्रशासन चलाते हैं। महत्वपूर्ण सहायता करते हैं। इन अधिकारियों की सहायता से ही वे प्रशासन का चलाने में सफल होते हैं।

(3) इस पद्धति का एक गुण यह बताया जाता है कि इस पद्धति में नियुक्तियों का आधार सामान्य ज्ञान होता है, जिसमें उनका दृष्टिकोण व्यापक होता है अर्थात् उनके मनीषा विचार गहरी होत।

(4) इस पद्धति में यह सेवा जीर्णोद्धारण का स्थायी माध्यम बन जाता है।

(5) इस पद्धति में अधिकारी कक्षादिता व मनीषा दृष्टिकोण में प्रगत नहीं होते।

(6) कुलीनतन्त्र पद्धति में एक ऐसे वर्ग की स्थापना हो जाती है जो प्रशासनिक अधिकारियों की प्रति वृत्ता रहता है। सरकार को उनकी शक्ति की आवश्यकता नहीं रहती।

### कुलीनतन्त्र पद्धति के दोष

#### (Demerits of Aristocratic System)

एक ओर जहाँ कुलीनतन्त्र पद्धति में उपर्युक्त गुण पाये जाते हैं वहाँ उममें कई दोष भी हैं। मुख्य दोष निम्न है—

(1) इस पद्धति का मुख्य दोष यह है कि यह अराजकीय (Undemocratic) है। अराजकीयता का अर्थ है कि यह निम्न वर्गों को जन्म न देकर एक प्रशासनिक वर्ग को जन्म देती है। इस पद्धति के लिए यह कहा जाता है कि प्रशासन के उच्च पदों पर केवल उन लोगों की नियुक्ति होती है जिनका समाज के उच्च वर्ग के साथ सम्बन्ध होता है। परन्तु इस अवलोकन ने उत्तर में यह कहा जाता है कि इस दोष को दूर करने के लिए विषयविद्यालयों में गरीब छात्रों की छात्रवृत्तियाँ देकर तथा समाज के विपक्षी वर्ग के लिए स्थान सुरक्षित कर इस दोष को दूर किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त यदि भारत तथा ग्रेट ब्रिटेन में प्राशासनिक सेवाओं के लक्षण की ओर दृष्टिपात किया जाए तो सामान्य से यह कहा जा सकता है कि दोनों देशों में उच्च प्रशासनिक पदों पर समाज के उच्च वर्ग के सदस्य पाये जायेंगे।

(2) इस पद्धति का दूसरा महत्वपूर्ण दोष यह है कि इसमें निम्न वर्गों की कार्यकारी उच्च पदों पर पदोन्नति के द्वारा गरीब पहुँच सकते। उन्नति के मार्ग बहुत सीमित होने से उनका उत्साह, लगन तथा कार्य-धर्मता कम होती जाती है।

(3) इस पद्धति का एक और दोष है कि इसमें कार्यकारियों की नियुक्ति तकनीकी योग्यता के आधार पर नहीं होती इससे कई विशेषज्ञ प्रशासन में नहीं आ सकते। इसमें केवल सामान्य ज्ञान वाले लोगों को ही नियुक्ति दी जाती है।

(4) इस पद्धति में यह भी एक दोष बताया जाना है कि इसमें प्रशासनिक वर्ग बहुत ही रुढ़िवादी होता है। इसका मुख्य कारण यह होता है कि उच्च प्रशासनिक पदों पर समाज के प्रायः उच्च वर्ग के लोग होते हैं जो परिवर्तन के विरुद्ध होते हैं। लेकिन इस बात में बहुत कम सत्यता है। इतिहास साक्षी है कि इंग्लैंड में 1945 से 1950 तक लेबर पार्टी ने शासन किया उसे अपने राष्ट्रीयकरण के कार्यक्रम को क्रियान्वित करने में लोक-प्रशासन के कर्मचारियों का पूरा सहयोग मिला।

(5) इस पद्धति की आलोचना यह कह कर भी की जाती है कि इसमें सेवा में प्रवेश करने के लिए कम आयु सीमा रखी जाती है जिससे छोटी उम्र के लोग जिनको कम अनुभव होता है, सरकारी नौकरियों में प्रवेश पा जाते हैं। जबकि सरकार को उस आयु सीमा के बाहर बहुत से अनुभवी तथा योग्य व्यक्ति मिल सकते हैं। होना यह चाहिए कि राज्य को यह अधिकार होना चाहिए कि वह देश के किसी भी कोने से अनुभवी तथा योग्य व्यक्ति को नियुक्त कर सके। दूसरी ओर प्रत्येक नागरिक को बिना किसी आयु के बन्धन के अपनी सेवाओं से राज्य को सामान्यित करने का अधिकार होना चाहिए।

### प्रजातान्त्रिक पद्धति (Democratic System)

पदाधिकारियों की व्यवस्था में तीसरी व्यवस्था प्रजातान्त्रिक पद्धति है। जब किसी देश में पदाधिकारियों की नियुक्ति प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों पर आधारित होती है तो उसे प्रजातान्त्रिक पद्धति कहा जाता है। आधुनिक युग प्रजातन्त्र का युग है और इस पद्धति को प्रजातान्त्रिक देशों में अपनाया जा रहा है। अमेरिका में यह पद्धति पूर्ण रूप से पाई जाती है। इस पद्धति को प्रजातान्त्रिक इसलिए कहा जाता है कि यह प्रजातन्त्र के मूल सिद्धान्तों या मान्यताओं के अनुकूल है। सं० रा० अमेरिका के भूतपूर्व राष्ट्रपति जैक्सन के अनुसार, “किसी व्यक्ति को सरकारी पद प्राप्त करने का किसी अन्य व्यक्ति से अधिक जन्मजात अधिकार प्राप्त नहीं है।” (“No one has any more intrinsic right to official station than another”)

इस पद्धति का साधारण भाषा में अर्थ यह है कि इसमें पद पाने के लिए न तो आयु की सीमा होती है और न निम्न वर्ग से उच्च वर्ग तक पहुँचने पर प्रतिबन्ध होता है। प्रत्येक व्यक्ति योग्यता के अनुसार पद पाने का अधिकार रखता है। उन्नति के प्रवसर हर नागरिक के लिए हर समय खुले रहते हैं। भारत तथा ब्रिटेन में भी इस पद्धति को स्थान दिया गया है, परन्तु पदाधिकारियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में यहाँ पूर्ण प्रजातान्त्रिक सिद्धान्त नहीं मिलते। इस पद्धति की निम्न विशेषताएँ हैं—

(1) इस पद्धति में सरकारी सेवा में आने के लिए कोई आयु, सीमा नहीं होती। भारत में सरकारी सेवा में आने की उम्र 18 से 25 वर्ष है। इसके विपरीत

में ० रा० अमेरिका में आयु सीमा 18 से 45 वर्ष रखी गई है। हमें अनुभवी व योग्य व्यक्ति मिल जाते हैं जो प्रशासन की सफलता के लिए आवश्यक है।

(2) इस पद्धति की दूसरी विशेषता यह है कि इसमें प्रशासकीय सेवाओं में वर्ग-भेद नहीं होता। कोई भी निम्न कर्मचारी अपने योग्यता के आधार पर सर्वोच्च पद पर पहुँच सकता है। इसमें पदोन्नति के लिए कुछ कमीटियाँ निर्धारित कर दी जाती हैं। उन कमीटियों पर सफल होने पर कर्मचारी की पदोन्नति कर दी जाती है।

(3) इस पद्धति में अधिकारियों की नियुक्ति सामान्य योग्यता के आधार पर नहीं की जाती, अपितु तत्कालीन योग्यता को महत्व दिया जाता है। अतः प्रशासनिक पदों पर उन्हीं लोगों की नियुक्ति किया जाता है जिन्हें उस पद के लिए आवश्यक विशेषज्ञान पहले से ही प्राप्त हो।

(4) इस पद्धति में लोक सेवा जीविकोपार्जन का एक स्थायी व्यवसाय नहीं है। हमें कोई भी व्यक्ति किसी समय लोक सेवा में भर्ती या रहना है और उसे किसी भी समय छोड़ सकता है। बुनीतन्त्र पद्धति में इस प्रकार की बात नहीं होती। वहाँ लोक सेवा में भर्ती की आयु-सीमा 21 वर्ष से 24 वर्ष होती है। इससे बाद की आयु के लिए जीवन भर लोक सेवा में प्रवेश नहीं या रहने।

### प्रजातान्त्रिक पद्धति के गुण

(Merits of Democratic System)

प्रजातान्त्रिक पद्धति के विद्वानों ने कई गुण बताये हैं जिनमें मुख्य निम्न हैं—

(1) इस पद्धति का सबसे महत्वपूर्ण गुण यह है कि इसमें कर्मचारियों को समान अवसर दिये जाते हैं। इतने वे लगन तथा मन्त्रोप से कार्य करते हैं।

(2) यह पद्धति योग्यता तथा अनुभव पर आधारित है। इसमें पद तथा जर्म या बम को किसी प्रकार का महत्व नहीं दिया जाता।

(3) इस पद्धति में बुनीतन्त्र पद्धति की तरह कर्मचारियों की पदोन्नति पर किसी प्रकार का नियन्त्रण नहीं होता। प्रत्येक कुशल, योग्य तथा अनुभवी व्यक्ति को पदोन्नति के समान अवसर दिये जाते हैं।

(4) प्रजातान्त्रिक पद्धति का एक गुण यह भी है कि कर्मचारियों की नियुक्ति की आयु सीमा एक प्रकार से नहीं के बराबर होती है। इससे चुनाव का क्षेत्र व्यापक हो जाता है तथा योग्य एवं अनुभवी व्यक्ति प्राप्त हो सकते हैं।

### प्रजातान्त्रिक पद्धति के दोष

(Demerits of Democratic System)

(1) प्रजातान्त्रिक पद्धति का प्रमुख दोष यह है कि इसमें जनता की योग्यता पर आवश्यकता से अधिक ध्यान दिया जाता है। इसका परिणाम यह होता है कि प्रशासकीय सेवाओं में प्रवेश करने के लिए जिन प्रतियोगी परीक्षाओं की व्यवस्था की जाती है उनमें भी विभागों के सम्बन्धित विशिष्ट ज्ञान को ही महत्व दिया जाता है। सामान्य प्रशासकों का विकास सम्भव नहीं रहता।

(2) दूसरा इस पद्धति का दोष यह बताया जाता है कि यह पद्धति लोक सेवा को जीविकोपार्जन बनाने की प्रेरणा नहीं देती। इसमें अनेक नवयुवक सरकारी पदों पर प्रशासनिक अनुभव प्राप्त करते हैं और बाद में भौकरी छोड़ देते हैं तथा अपने अनुभव का उपयोग गैर-सरकारी उद्योगों में करते हैं जो उनके लिए अधिक लाभप्रद होता है।

उपयुक्त तीनों पद्धतियों की विशेषताओं एवं गुण-दोषों का अध्ययन करने के पश्चात् यह प्रश्न हर लोक-प्रशासन के विचार्यों के मस्तिष्क में उत्पन्न होता है कि इन तीनों पद्धतियों में कौन-सी पद्धति श्रेष्ठ है। इस प्रश्न का उत्तर दिया जाना बहुत कठिन है। कारण यह कि प्रत्येक पद्धति की अपनी विशेषता है जो दूसरी पद्धति में नहीं पाई जाती। उदाहरण के तौर पर यह कहा जा सकता है कि कार्य-कुशलता की दृष्टि में नौकरशाही श्रेष्ठ है परन्तु यह पद्धति आधुनिक काम में सर्वथा अनुपयुक्त है।

इसके अतिरिक्त प्रत्येक पद्धति के कुछ दोष भी हैं। किम देश में किस प्रकार की पद्धति का विकास हो, यह उस देश की सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक परिस्थितियों पर निर्भर करता है। जिन परिस्थितियों से स० रा० अमेरिका ने अध्यक्षात्मक शासन-व्यवस्था को अपनाया, ग्रेट ब्रिटेन ने ससदात्मक शासन-व्यवस्था को अपनाया है, उसी प्रकार लोक-प्रशासन की दृष्टि से स० रा० अमेरिका के लिए प्रजातान्त्रिक पद्धति उपयुक्त है तथा ब्रिटेन के लिए कुलीनतन्त्र पद्धति। अन्त में यह कहना ठीक होगा कि सभी पदाधिकारी पद्धतियों की समीक्षा के पलस्वरूप प्रजातान्त्रिक पद्धति ही सर्वश्रेष्ठ है।

### पदाधिकारी पद्धति के आधारभूत सिद्धान्त

(Some Basic Principles of Personnel System)

ऊपर हमने विषय के विभिन्न देशों में पाई जाने वाली मुख्य पदाधिकारी पद्धतियों का वर्णन किया है। किसी भी देश में चाहे किसी भी प्रकार की पदाधिकारी पद्धति हो, अनुभव के आधार पर यह कहा जा सकता है कि पदाधिकारी प्रशासन सम्बन्धी कुछ आधारभूत सिद्धान्त तो प्रत्येक पद्धति में समान रूप से पाये जाते हैं। इन आधारभूत सिद्धान्तों में मुख्यतया निम्न बातें आती हैं—

- (क) पदाधिकारियों की अवधि पद्धति,
- (ख) योग्यता बनाम लूट-ससोट पद्धति;
- (ग) राज्य सेवा जीवन वृत्ति के रूप में, तथा
- (घ) पदाधिकारियों का वर्गीकरण।

### पदाधिकारियों की अवधि पद्धति

(Tenure System)

पदाधिकारी पद्धति के आधारभूत सिद्धान्तों में प्रथम प्रश्न उसमें पदाधिकारियों की अवधि का निर्णय करने सम्बन्धी उत्पन्न होता है। पदावधि के सम्बन्ध में हम तीन प्रकार की अवधि में विभेद कर सकते हैं। प्रथम, जहाँ नियुक्ति अधिकारी की



दृष्ट्या पर अवधि निर्धारित होती है। द्वितीय, जहाँ पदाधिकारी की नियुक्ति निश्चित समय के लिए की जाती है, जैसे 4 वर्ष, 5 वर्ष या 6 वर्ष। तृतीय, जहाँ कर्मचारियों की नियुक्ति एक बार हो जाने के बाद वे निश्चित आयु 60 अथवा 63 वर्ष तक अपने पद पर कार्य करते रहते हैं।

पदाधिकारियों के लिए अवधि की कोनसी पद्धति अच्छी है, इस प्रश्न का निश्चित उत्तर नहीं दिया जा सकता। वास्तव में हम बात का निरूपण कर्मचारी के स्वरूप पर निर्भर करता है।

प्रशासन में जहाँ राजनीतिक आधार पर नियुक्तियाँ की जाती हैं, उनकी अवधि पहले से ही निश्चित होती है। यतः यह पद्धति प्रशासकीय पदों के लिए सर्वथा अनुपयुक्त है। नियुक्ति अधिकारी की दृष्ट्या पर अधिकारियों की अवधि की निर्धारित करना भी प्रशासकीय कर्मचारियों के लिए उचित नहीं है। इस पद्धति में सबसे बड़ा दोष यह है कि यदि पदाधिकारियों की यह अवधि नियुक्ति अधिकारी की दृष्ट्या होती है तो प्रशासन में कई प्रकार की कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाएँगी कारण कि अधिकारी निजी भी कर्मचारी के छोटा सा अंगानुष्ठ होने पर उसे पद से हटा देगा चाहे वह कितना ही योग्य क्यों न हो। दूसरा दोष जो इस पद्धति में पाया जाता है वह यह है कि प्रशासन में स्थिरता तथा कार्यकुशलता उत्पन्न नहीं की जा सकती।

जहाँ तक निश्चित अवधि पद्धति का प्रश्न है वह उन नियुक्तियों के लिए तो उपयुक्त है जो राजनीतिक आधार पर की जाती हैं, परन्तु अन्य स्थायी कर्मचारियों के लिए यह पद्धति उपयुक्त नहीं लगती जाती है इसके निम्न दोष हैं—

(1) यह अवधि योग्य व्यक्तियों को राजकीय सेवा में लिए आवेष्टित नहीं करती। अवधि का कार्यकाल छोटा होने से उनका प्रशिक्षण आदि भी असम्भव होता है।

(2) इस पद्धति का मुख्य दोष यह है कि पदाधिकारी कठोर परिश्रम तथा कार्य-कुशलता के साथ कार्य करने की भावना नहीं रखते कारण कि वे जानते हैं कि चाहे कितने ही परिश्रम के साथ कार्य किया जाय निश्चित अवधि के बाद वे हटा दिये जायेंगे।

(3) तीसरा इस पद्धति का दोष यह है कि प्रशासनिक पद राजनीतिक दलों की छूट-ससोट की परतु बन जायेंगे और प्रशासन में छूट-ससोट पद्धति में सभी दोष उत्पन्न हो जायेंगे। इन दोषों का यथार्थ हल आने करेगे।

इन दो पद्धतियों का अध्ययन करने में यह निष्कर्ष निश्चयता है कि यदि इनमें से किसी पद्धति को प्रशासन में स्थान दिया जाता है तो कई मुद्दाइयाँ उत्पन्न हो जायेंगी। यतः तत्पश्चात् प्रशासन के लिए तीसरी पद्धति को उचित माना गया है, जिसमें कर्मचारी अपने पद पर सन्तोषप्रद कार्य करने रहने से निश्चित आयु तक कार्य करते रहते हैं। इस पद्धति के अवलम्बित गुण हैं—

(1) इस पद्धति को प्रशासन में लागू करने से कार्य में कुशलता बढ़ती है। इसका कारण यह है कि कर्मचारियों को अपने पद के स्वायत्त के सम्बन्ध में आश्वासन प्राप्त हो जाता है कि वे सन्तोषप्रद कार्य करते रहेंगे तो उनको पद से नहीं हटाया जाएगा।

(2) इस पद्धति के परिणामस्वरूप सरकारी नौकरियाँ जीविकोपार्जन का एक स्थायी तरीका बन जाता है। इससे प्रशासन में योग्य तथा कुशल कर्मचारी मिल जाते हैं।

(3) इसमें पदोन्नति की भी उचित व्यवस्था रहती है। कार्य की कुशलता तथा योग्यता के आधार पर पदोन्नति की जाती है। इसमें कर्मचारियों में कठोर परिश्रम करने की भावना उत्पन्न होती है।

### योग्यता बनाम लूट-खसोट पद्धति

(Merit Vs Spoil System)

सर्व-प्रशासन के कर्मचारियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में एक और पद्धति कार्य में लाई जाती है, जिसे योग्यता बनाम लूट-खसोट पद्धति कहते हैं। यहाँ हम नीचे दोनों पद्धतियों के गुण तथा दोषों का वर्णन करेंगे।

### लूट-खसोट पद्धति

(Spoil System)

प्राथमिक युग में विश्व के लगभग सभी देशों में राज मित्रित सेवा के कर्मचारियों की नियुक्ति का आधार योग्यता को स्वीकार किया गया है। लेकिन सं०रा० अमेरिका में लूट-खसोट पद्धति को महत्त्व दिया गया और आज भी किसी न किसी रूप में वहाँ यह पद्धति प्रचलित है। लूट-खसोट पद्धति का अभिप्राय यह था कि चुनाव में जीतने वाला राजनीतिक दल राज्य के सभी सरकारी पदों पर इस सिद्धान्त के आधार पर अपने व्यक्तियों को नियुक्त करे कि 'लूट-खसोट का सम्बन्ध विजेताओं से ही होता है। इस प्रकार सरकारी पदों को 'लूट का माल' समझा जाता था और उस माल का उपभोग चुनावी में जीतने वाला राजनीतिक दल करता था। अमेरिका में जब नया राष्ट्रपति निर्वाचित होता है तो पुराने राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त अधिकारी त्याग-पत्र दे देते हैं और उन रिक्त स्थानों पर नये राष्ट्रपति को नियुक्ति का अधिकार मिल जाता है। इन पदों पर राष्ट्रपति अपने दल के सदस्यों, चुनाव में सहायता करने वाले लोगों व अपने सहयोगियों को नियुक्त करता है। नियुक्ति के समय योग्यता को कोई महत्त्व नहीं दिया जाता। वर्तमान समय में राजनीतिक पदों को छोड़कर लूट-खसोट पद्धति प्रशासकीय अधिकारियों पर लागू नहीं होती। सं०रा० अमेरिका में सर्वप्रथम इस पद्धति को राष्ट्रपति जैक्सन ने चलाया था।

सं०रा० अमेरिका में इस पद्धति को कार्य-रूप देने के पक्ष में यह मत दिया जाता है कि जब एक दल का शासन बदलता है तथा दूसरे दल का शासन आता है, तो नया दल पिछले सब उच्च अधिकारियों को पृथक् कर अपने दल के व्यक्तियों को

उन पदों पर नियुक्त करता है। इससे दल विरोध की नीति को चलाने में अधिक सफलता मिलती है। उसको आन्तरिक विरोध का भय नहीं रहता है। राजनीतिक आधार पर विजयी दल का यह पद-वितरण ही 'सूट-गसोट' की पद्धति कहलाता है। यह प्रणाली पहले कई देशों में पाई जाती थी। दल पद्धति की प्रशंसा करते हुए विलियम टर्न (William Turn) ने अपना मत व्यक्त किया है—

"यह एक अनोखी पद्धति है, जिसमें यह माना जाता है कि मनुष्य दारीय प्रयत्न का तरल मिश्रण है, जो नि प्रयोगशाला की विधियों के अधीन होते हैं। इनके नमूनों के परीक्षण किये जाते हैं और उनके परिणामों के आधार पर उनकी सूचियाँ बना ली जाती हैं तथा उनको उग समय तक फाटनों में रखा जाता है, जब तक उसकी आवश्यकता न हो" "। उनका विद्वान है कि मिथिल सेवा विचारणीय नहीं होने, परमाणु प्राप्त कर्मचारियों के समान उनकी प्रशंसा में कोई अभिवृत्ति नहीं होती और वे काफी लम्बी अवधि तक अपने पद पर बने रहते हैं, वे दैनिक कार्य के अभ्यासी व्यक्ति बन जाते हैं, उन छोटी के समान, जिनकी दोनों प्रांगों के बाहर की ओर झाड़ के लिए पट्टियाँ लगी रहती हैं, वे केवल एक ही दिशा की ओर देखते हैं" "।"

इस पद्धति के अध्ययन करने में हमकी कुछ विशेषताएँ हमारे सामने आती हैं, जिसमें से मुख्य निम्न है—

- (1) इस पद्धति में प्रशासकीय पदों पर नियुक्तियाँ राजनीतिक दलों की जीत या हार पर आधारित होती हैं।
- (2) इसमें लोक सेवा के कर्मचारी स्थायी पद प्राप्त व्यक्ति नहीं होते।
- (3) इस पद्धति में चुनाव के पश्चात् विजयी दल अपने दल के लोगों में प्रशासनिक पदों का वितरण करते हैं।

### सूट-गसोट पद्धति के गुण (Merits of Spoil System)

इस पद्धति में निम्नलिखित गुण पाये जाते हैं—

- (1) इस पद्धति में जो दल विजय प्राप्त करता है, वह अपने दल के व्यक्तियों को सैनिक तथा प्रशासनिक पद बाँटता है। इससे लोग दलों को जिताने के कार्य में भाग लेते हैं। जो लोग इस कार्य में भाग लेते हैं, वे दल की नीतियों को वास्तविक रूप में समझते हैं। उनके प्रशासन में जाने पर राजनीतिक अधिकारियों में पूर्ण सहयोग तथा सद्भावना बनी रहती है।

- (2) इस पद्धति का दूसरा गुण यह है कि इसमें दल-विरोध के कर्मचारी पूर्ण निष्ठा से कार्य करते हैं, जिससे पुनः जाने वाले चुनाव में जनता उन्हें सहयोग दे। वे शारीरिक जन-परमाणु की नीतियों को यही योग्यता तथा तत्परता से लागू करते हैं। उनमें आत्मस्थ तथा उपेक्षा की भावना नहीं आ जाती।

स्वायं राजनैतिक कार्यों का प्रेरणा स्रोत बन जाता है... । मूट-प्रणाली की प्रमुख बुराइयों में से एक यह है कि सरसजता के प्रमादपूर्ण दुरुपयोग तथा अत्यधिक अपव्यय एवं भ्रष्टाचार ने दल को इतना अधिक निरबुद्ध तथा स्वच्छन्द बना दिया है कि देश का सद्विवेक तथा बुद्धिमत्ता अधिकतर सिद्धान्तहीन अज्ञानता और भ्रष्टाचारपूर्ण आत्माओं की दासता में बँध गये हैं ।

डॉ० फाइनर (Dr. Finer) ने इन पद्धति के बारे में अपना मत व्यक्त करते हुए लिखा है कि—

“इन व्यवस्था के परिणाम हैं—पूर्ण अदक्षता, सरकारी शासन तत्त्व में बर्बोती, नीयरी चाहने वाले एवं बर्ब का जन्म, राजनैतिक भ्रष्टाचार, निपुणता एवं विभागाध्यक्ष के समय एवं स्थान की बर्बादी और अन्ततः उनके द्वारा पद के लिए प्राप्ति-पत्र देने में इन्कार ।”

विलोबी महोदय (Willoughby) ने भी मूट-सर्गोट पद्धति की घालीबना निम्न शब्दों में की है—

“राजनीतिज्ञ जन-व्यत्यास के सम्बन्ध प्रवर्तमान नहीं होने और राजनीतिक दल का आधार जन-व्यत्यास के मध्य की उपमर्श न होकर भौतिक स्वार्थों के समर्थ में विजय की चेष्टा बन जाती है ।”

## योग्यता पद्धति

(Merit System)

मूट-सर्गोट पद्धति के ठीक विपरीत एवं और अधिकारियों के नियुक्ति की पद्धति है, जिसे योग्यता पद्धति कहते हैं । अनुभव ने हमें बात की सिद्ध कर दिया है कि जीव-प्रशासन में कर्मचारियों की नियुक्ति योग्यता के आधार पर होनी चाहिए, न कि किसी दूसरे आधार पर । जीव-प्रशासन के कार्य को दक्षता तथा गुणरूप में बनाने के लिए योग्य कर्मचारियों की आवश्यकता होती है । योग्यता तथा पर्याप्त अनुभव के लिए एक व्यक्ति का सेवा में स्वीकृति रूप में मना रहना आवश्यक माना गया है । प्रशासन में जहाँ दर 4-5 वर्ष पदवात् गुनाव होने हैं तथा सप्ताहिक दल भी बदल सकता है, वहाँ प्रशासन का कार्य निश्चित न पड़े इस दृष्टि में प्रशासनिक देशों में जीव-प्रशासन के कर्मचारियों का नियुक्ति भी दल का सदस्य होना आवश्यक विरोधी माना गया है तथा वे किसी भी दल के साथ पक्षपात नहीं करेंगे, इस सम्बन्ध में आदेश जारी कर दिये जाते हैं । प्रशासन में इस प्रकार की व्यवस्था है । अल्पकाल तथा अमेरिका में भी योग्यता के आधार की ही अपनाया गया है ।

इसके अन्तर्गत रहने वाला राजनैतिक दल पहले की नियुक्तियों की ही मान्यता देता है, क्योंकि उसका आधार कोई और न होकर योग्यता ही होता है । हम प्रणाली के अन्तर्गत प्रत्येक व्यक्ति को सार्वजनिक पद पाने का अधिकार अपनी योग्यता के आधार पर दिया जाता है न कि अपने जन्म, सम्पत्ति या नस्ल के आधार पर । हम प्रणाली की अक्षमिहित मुख्य विशेषताएँ हैं—

(1) योग्यता पद्धति में लोक-प्रशासन के कर्मचारियों की नियुक्तियाँ क्षमता या योग्यता के आधार पर निष्पक्ष संस्था के द्वारा होती हैं जिसे लोक सेवा आयोग कहते हैं।

(2) इस पद्धति में योग्यता 'खुली प्रतियोगिता' (Open Competition) के मापदण्ड से नापी जाती है अर्थात् प्रतियोगिता परीक्षाएँ होती हैं। भाग लेने का अवसर योग्य व्यक्तियों को दिया जाता है तथा चुने गये व्यक्तियों को नियुक्ति का प्रदान की जाती है।

(3) समस्त नागरिकों को समानता के आधार पर पद पाने का अवसर प्रदान किया जाता है।

(4) इसमें लोक-प्रशासन के कर्मचारियों का दलीय आधार नहीं होता है। वे तटस्थ रहते हैं।

(5) इस व्यवस्था में सरकारी नौकरी को जीविकोपार्जन का साधन बनाया जाता है।

(6) पदोन्नति भी इस व्यवस्था में योग्यता के आधार पर ही होती है न कि राजनीतिक आधार पर।

### योग्यता-पद्धति के गुण

#### (Merits of Merit System)

योग्यता पद्धति सामान्यतया विद्वद्व के सभी देशों में अपनाई गई है। इसके मुख्य गुण निम्न हैं—

(1) योग्यता प्रणाली का सबसे महत्वपूर्ण गुण यह है कि इसमें लोक सेवामो का संगठन वैज्ञानिक आधार पर किया जाता है न कि राजनीतिक आधार पर। इसका परिणाम यह होता है कि न केवल प्रणामन में कार्यकुशलता आती है अपितु राजनीतिक बातावरण भी छुड़ होता है।

(2) इस पद्धति के अपनाने से पक्षपात तथा भ्रष्टता का अन्त हो जाता है जो कुलीनतन्त्र तथा सूट-ससोट पद्धति में पाया जाता है।

(3) इसमें योग्य व्यक्तियों की ही नियुक्तियाँ होती हैं। राजनीतिक आधार पर या वंश के आधार अयोग्य व्यक्तियों को स्थान नहीं दिया जाता।

(4) इस पद्धति में पदावधि की सुरक्षा होती है अर्थात् जीविकोपार्जन के रूप में अपनाया जाता है जिससे उनमें कार्य करने की भावना तथा प्रेरणा बढ़ती है।

(5) इसमें लोक प्रशासन के कर्मचारी दलगत राजनीति से दूर रहते हैं। कोई भी दल सरकार बनाये, वे सरकार के प्रति वफादार रहते हैं।

(6) इस पद्धति में जाति-भेद, रंग-भेद तथा धर्म-भेद की भावना का अन्त होता है तथा समानता, स्वतन्त्रता, एवं बन्धुत्व की भावना को प्रोत्साहन मिलता है।

## योग्यता प्रणाली के दोष

### (Demerits of Merit System)

योग्यता प्रणाली के अनेक गुण हैं। इन गुणों के होते हुए भी इस पद्धति में कुछ दोष पाये जाते हैं जो निम्न प्रकार हैं—

(1) प्रजातान्त्रिक युग में राजनीतिक दलों का बोलबाला होता है। पन्डितगणों के लिए कोई योग्यता होना आवश्यक नहीं माना गया है। वे लोग केवल राजनीति में ही व्यस्त रहते हैं और प्रणामन की ओर मुड़कर ही बम देते हैं। इसका बुरा प्रभाव यह होता है कि लोक-प्रशासन के बर्मचारी योग्य होने से राजनीतिक प्रभुता को प्रभावित करने में सफल हो जाते हैं। इससे भ्रष्टाचार फैलने की भी सम्भावना रहती है।

(2) इस पद्धति में विशिष्टीकरण की भावना फैलती है। एक अधिकारी एक ही विभाग में कार्य कर सकता है, दूसरे विभाग का उसे तनिक भी ज्ञान नहीं होता।

## जीवन-वृत्ति के रूप में राज्य या सरकारी सेवा

### (Government Service as Career)

प्रारम्भ में जब राज्य के कार्य तथा व्यक्ति की आवश्यकताएँ सीमित थीं तब लोक सेवा अपने स्वभाव से सरल तथा अप्रार्थविक (Non-technical) थी जैसा-जैसे राज्य के स्वरूप में परिवर्तन आया लोक-सेवाओं में मदद्यों की गम्या बढ़ती गई और कार्य तकनीकी होता गया। और जब आज राज्य ने अपने को एक लोक-कल्याणकारी संस्था (Welfare Institution) बनाया है उनके कार्यों में और वृद्धि हुई है और साथ ही नागरिकों के प्रत्येक क्षेत्र में उनका कल्याण करना राज्य का उद्देश्य तथा कर्तव्य हो गया है। इस प्रकार लोक-सेवाओं की संख्या और उत्तरदायित्व में वृद्धि होनी गई। अपने बढ़ते हुए कार्यों तथा उत्तरदायित्वों को राज्य सभी पूरा कर सकते हैं जब लोक सेवा में योग्यतम व्यक्ति भर्ती हो।

इस प्रकार प्रणामन को खाने के लिए योग्य बर्मचारियों की आवश्यकता होती है। जो बर्मचारी किसी एक व्यवसाय में लगातार कई वर्षों तक कार्य करता रहता है तो वह अनुभवी तथा योग्य बन जाता है। लेकिन यह उम्र व्यवसाय में जमा रहे, इस हेतु कुछ आकर्षक वातावरण होना चाहिए। इस हेतु लोक-प्रणामन के बर्मचारियों को एक निश्चित आयु तक कार्य करने का अवसर दिया जाय। वास्तव में लोक-प्रशासन में कार्यकुशलता लाने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि सरकारी नौकरी को जीविकोपार्जन का स्थायी साधन बनाया जाये। स. ग. अमेरिका में 1933 में सामाजिक विज्ञान अनुसंधान परिषद् (Social Science Research Council) ने द्वारा एक आयोग की नियुक्ति की गई। आयोग ने छानबीन करने के पश्चात् अपनी रिपोर्ट निम्नलिखित शब्दों में की—“हम सिफारिश करते हैं कि सरकार के निर प्राशासनिक कार्य को निश्चित रूप से जीवन वृत्ति सेवा का रूप दे दिया जाये।

इससे हमारा धर्मिप्राय यह है कि सरकारी सेवा को जीवनचर्या के रूप में बदल दिया जाय। समता, चरित्र तथा निष्ठा वाले युवक एवं युवतियों के लिए सरकारी सेवा का मार्ग खुला रहे तथा सेवा के आधार पर प्रतिष्ठा एवं सम्मान के पदों के लिए उन्नति के अवसर सुलभ हों।"

विलोबो महोदय (Willoughby) ने 'जीवन वृत्ति के रूप में सरकारी सेवा' की परिभाषा करते हुए लिखा है कि—“यह ऐसा तरीका है जिसमें समस्त नागरिकों को सरकारी नौकरी में प्रवेश पाने के समान अवसर होने हैं, एक ही प्रकार की बुद्धि एवं योग्यता पर आधारित कार्य करने वाले कर्मचारियों को एक सा वेतन मिलता है; सबको उन्नति के समान अवसर होने हैं, सबको सभी लाभदायक गतों तथा सेवा निवृत्ति भत्ते में समान रूप में हिस्सा प्राप्त होता है तथा जिसमें सभी कर्मचारियों से समान प्रकार की माँग की जाती है।” अमेरिका में सामाजिक विज्ञान अनुसंधान परिषद् के द्वारा नियुक्त आयोग ने 'जीवन वृत्ति' का अर्थ बतलाते हुए लिखा है—“यह एक सामान्य व्यवसाय है जिसे कि एक व्यक्ति सामान्यतया प्रगति की धारणा से अपनी युवावस्था में अपनाता है और निवृत्ति काल तक उसे बनाये रखता है।”

जीवकोपार्जन के रूप में लोक सेवाओं के प्रयोग में हमारा धर्म है कि ऐसा वातावरण तथा लोक-सेवाओं का जन्म निश्चित किया जाय जिसमें सरकारी सेवा में भर्ती के बाद कर्मचारी अपने को अपनी स्थिति से भक्तिभाँति सन्तुष्ट रख सके। जिस समय तक सरकारी कर्मचारियों में यह मनोवैज्ञानिक विश्वास उत्पन्न नहीं हो जाता कि सरकारी सेवा को जीवन-वृत्ति के रूप में अपनाने पर वे प्रगति कर सकेंगे, सम्पादपूर्ण एवं अस्थायी परिस्थितियों का उन्हें सामना नहीं करना पड़ेगा, उन्हें उनके परिश्रम के अनुसार वेतन मिलेगा, पक्षपात नहीं किया जायेगा और उनके अच्छे कार्यों की सराहना की जायेगी, उस समय तक सरकार अच्छे, योग्य, कुशल, कर्मठ, मेधावी व्यक्तियों को अपनी ओर आकृष्ट नहीं कर सकेगी। इस प्रकार सरकार को ऐसा वातावरण दे देना (Conditions) उत्पन्न करनी चाहिए जिससे विविध सेवक सन्तोष अनुभव करे तथा और अपने-आप को सर्वोत्तम रूप से सेवा में लगा सके। एक जीवन-वृत्ति सेवा एक अच्छे तथा कुशल प्रशासन का सर्वश्रेष्ठ बीमा है। (A Career service is the best insurance of good and efficient administration.) नोब सरकारी सेवा को जीवन-वृत्ति के रूप में तब अपनाते हैं जबकि योग्यता के अनुसार उन्नति के अवसर प्रदान किये जाएँ।

**सरकारी सेवाओं को आकर्षक बनाने के उपाय**

(1) सरकारी सेवा में नियुक्ति की सुविधाओं का मार्ग समस्त नागरिकों के लिए खुला रखा जाये।

(2) समान कार्य करने वाले कर्मचारियों को वेतन समान दिया जाये।

(3) उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति राजनीतिक आधार पर नहीं होनी चाहिए बरिन्तु प्रतियोगिता परीक्षा के द्वारा होनी चाहिए ।

(4) पदोन्नति का आधार केवल योग्यता रखा जाये न कि पक्षपात का मनमोजीवन ।

(5) प्रयोग्य व्यक्तियों के हाथ में योग्य व्यक्तियों एवं अधिष्ठित व्यक्तियों के हाथ में निष्ठित व्यक्तियों की नियुक्ति का अधिनार नहीं होना चाहिए ।

(6) किसी भी कर्मचारी का अपने पद में हटाने से पूर्व उसे अपने ऊपर लगाये गये आरोपों के उत्तर का मौका दिया जाये ।

(7) पद की सुरक्षा एवं स्थिरता होनी चाहिए ।

यदि उपर्युक्त व्यवस्थाएँ मोक्ष-प्रशामन में होंगी तो निश्चय ही योग्य, कर्मक्षमतापूर्ण एवं कुशल व्यक्ति सार्वकारी नौकरी को जीविकोपार्जन बनाने को मजबूर हो जायेंगे ।

### जीवन-वृत्ति के सिद्धान्त के मार्ग में आने वाली बाधाएँ (Hindrances in the way of Career Principle)

मोक्ष-मेवालों को जीवन-वृत्ति के रूप में अपनाये जाने के मार्ग में अनेक रुकावटें हैं । इनके परिणामस्वरूप योग मोक्ष-मेवालों की तरफ घ्रादृष्ट नहीं होते । ये बाधाएँ निम्न हैं—

(1) जीवन-वृत्ति के सिद्धान्त के विराम में प्रमुख बाधा यह है कि किसी भी विनिष्ट पद के लिए 'स्थानीय निवासियों' (Local People) की भाँति की जाती है और कुछ पदों पर तो स्थानीय निवासी ही नियुक्त किये जाते हैं । उदाहरण के लिए शिक्षा विभाग में शिक्षकों की आवश्यकता है तो अधिमूचना (Advertisement) में यह निम्न जाता है कि प्राचीन गवर्नमेन्ट का निवासी होना चाहिए । इसी प्रकार मध्य राज्य में राज्य के पदों के लिए राज्य का ही निवासी होना अनिवार्य होता है । इससे राज्य के बाहर के योग्य व्यक्ति पदों के लिए आवेदन नहीं कर सकते । इससे चुनाव (Selection) का दावरा सीमित हो जाता है ।

(2) पदोन्नति के कम अवसर जीवन-वृत्ति के सिद्धान्त की एक महत्वपूर्ण बाधा है । कर्मचारियों की पदोन्नति केवल उन्नी विभाग में की जाती है, जिनमें कि वे कार्य कर रहे होते हैं । जैसे रेल्वे कर्मचारियों की पदोन्नति केवल रेल्वे विभाग में ही की जा सकती है । इस प्रकार पदोन्नति के अवसर सीमित हो जाते हैं ।

(3) मोक्ष-मेवा को जीवन-वृत्ति के रूप में अपनाने के मार्ग में एक और बाधा यह है कि सरकारी सेवा में कर्मचारी एवं ही प्रकार का कार्य करते-करते रुढ़िवादी बन जाते हैं जिससे प्रतियोगिता नीतियों को लागू करने में उनका पूर्ण सहयोग प्राप्त नहीं होता ।

इन बाधाओं ने मोक्ष-मेवा को जीवन-वृत्ति के रूप में अपनाने को हतोत्साहित किया है । इस प्रवृत्ति का निदान किया जाना चाहिए जिससे अधिक से अधिक लोग मोक्ष-मेवा को जीवन-वृत्ति के रूप में अपना सकें ।



जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है कि लोक-सेवाओं की जीवन-वृत्ति के रूप में प्रपनाने के लिए सरकार को विशेष वातावरण व सुविधाओं की व्यवस्था करनी चाहिए जिससे प्रतिभावान व्यक्ति इस ओर आकृष्ट हो सकें। इसके साथ यह भी आवश्यक है कि कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों के आधार पर सब पदों का वर्गीकरण किया जाये जिससे विशेष समान पद-क्रम के लिए सभी विभागों में एक-सा वेतन, उन्नति के समान अवसर, एक ही सेवा-निवृत्ति आयु (Retirement Age), समान निवृत्ति वेतन (Pension) आदि सम्भव हो सकें। सिविल सेवा में कई प्रकार की पद-श्रेणियाँ होती हैं। यहाँ सभी श्रेणियों के कर्मचारियों को समुचित प्रगति तथा पदोन्नति के अवसर प्रदान किये जाने चाहिए। कुछ श्रेणियों का अध्ययन नीचे किया जा रहा है—

(1) प्रशासन श्रेणी जीवन-वृत्ति के रूप में (The Administrative Class as a Career).—इस श्रेणी में आने वाले कर्मचारी सर्वोच्च प्रशासनिक कर्मचारी होते हैं, जैसे अग्रेजी प्रशासन शास्त्र में भारतीय सिविल सेवा (Indian Civil Services) के सदस्य तथा स्वतन्त्र भारत में भारतीय प्रशासनिक सेवा (Indian Administrative Services) के सदस्य। इसके सदस्य प्रशासन में उच्चतम पदों पर कार्य करते हैं। विभागों के स्थायी सचिव होने के नाते वे मंत्रियों को परामर्श देते हैं और नीति निर्माण में भाग लेते हैं। सब देखा जाये तो इन कर्मचारियों के कंधों पर सरकार के सञ्चालन का उत्तरदायित्व रहता है। उच्च सिविल सेवा में आने वाले व्यक्तियों के लिए अधिकतम आकर्षण प्रदान किये जाने चाहिए जिससे वे सरकारी सेवा को स्थायी जीवन-वृत्ति के रूप में चुन सकें। इनको अच्छा वेतन, पदोन्नति की अच्छी व्यवस्था, सेवा-निवृत्ति के बाद सम्मान-पूर्वक जीवन व्यतीत करने के लिए आकर्षक पेन्शन की व्यवस्था होनी चाहिए।

(2) विशेषज्ञों के लिए जीवन-वृत्ति (Career of Specialist).—प्राधुनिक सरकारें आज अनेक क्षेत्रों में विभिन्न प्रकार के कार्य सम्पादित करती हैं। जैसे तकनीकी, व्यावसायिक, वैज्ञानिक कार्य आदि। राज्यों के कार्यों में वृद्धि और प्रशासन विधियों की बढ़ती जटिलता ने इन विशेषज्ञों की माँग में और वृद्धि की है। सरकार के इन उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए अनेक तकनीकी तथा व्यावसायिक व्यक्ति सरकारी सेवाओं में लिये जाते हैं। योग्य विशेषज्ञ सभी प्राप्त हो सकते हैं जब उनको उन्नति के पर्याप्त साधन दिये जाते हैं साथ ही प्राधुनिक सुविधाएँ भी तकनीकी कर्मचारियों के उन्नति की दृष्टि में पदों के पद-सोपान (Hierarchy) के रूप में वर्गीकृत (Classified) किया जाना चाहिए।

(3) लिपिक वर्ग तथा निम्न सेवाओं में जीवन-वृत्ति (Career for Clerical and Lower Personnel).—सरकार के दैनिक कार्यों को सम्पादित करने के लिए लिपिक वर्ग की आवश्यकता होती है। इन व्यक्तियों की नियुक्ति की योग्यता के आधार पर की जानी चाहिए। उनके सेवा काल में पदोन्नति के आकर्षक अवसर होने

चाहिए। इनकी नियुक्ति 18-21 वर्ष तक की जानी चाहिए। इनके पदोन्नति का आधार पूर्णतया योग्यता होनी चाहिए। इनकी प्रशासन में एक भ्रमण भेजी होती है। सेवाओं में इन श्रेणी के नीचे एक और श्रेणी होती है जिसमें चपरासी, दफ्तरी, चौकीदार आदि पाते हैं। यह श्रेणी विभिन्न सेवा की अन्तिम सीढ़ी है। इनका वेतन बहुत कम होता है। इन पदों में लिए कोई विशिष्ट योग्यता की आवश्यकता नहीं होती, केवल साधारण-सा ज्ञान ही पर्याप्त माना जाता है।

(4) राज्य तथा स्थानीय सरकारी सेवाओं में जीवन-वृत्ति (Career in State and Local Governments) —यह तो निर्विवाद है कि राष्ट्रीय अथवा केन्द्रीय सेवाओं में वर्तमान यातावरण जीवन-वृत्ति की स्थापना के लिए अनुकूल है। लेकिन जहाँ तक राज्य सरकारों में सेवाओं की जीवन-वृत्ति का प्रश्न है, यह कहा जाता है कि कर्मचारियों को एक सेवा से दूसरी सेवा में जाने अथवा एक राज्य से दूसरे राज्य में जाने के अवसर नगण्य होते हैं। इसके अतिरिक्त पदोन्नति के साधन भी कम होते हैं। लेकिन यह कथन सत्य नहीं माना जा सकता, क्योंकि जीवन-वृत्ति सेवाओं की स्थापना के लिए ये शर्तें आधारभूत नहीं हैं। जहाँ तक भारत का प्रश्न है, राज्यों में जीवन-वृत्ति सेवाओं की स्थापना में कोई कठिनाई नहीं है। राज्यों में राजकीय स्तर की सेवाओं की स्थापना की गई है तथा अन्य विभिन्न प्रकार के कर्मचारियों को प्राप्ति करने के लिए पदोन्नति के अतिरिक्त वेतन, बिक्रिया सुविधा, अन्य भत्ते आदि की व्यवस्था है।

लेकिन स्थानीय सरकार में समस्या भिन्न है। स्थानीय इकाइयों का आकार इतना छोटा होता है कि कर्मचारियों की प्रगति के अवसर जीवन-वृत्ति की दृष्टि से नहीं के बराबर हैं। इसके अतिरिक्त भी कई परिस्थितियाँ हैं जो जीवन-वृत्ति सेवा की स्थापना में बाधक हैं। इन क्षेत्रों में सेवाओं का संगठन किसी अन्य तरीके से किया जा सकता है।

### पद-वर्गीकरण

#### (Position Classification)

पदाधिकारी पद्धति के आधारभूत सिद्धान्तों में एक आवश्यक सिद्धान्त, पदों का वर्गीकरण भी माना जाता है। विभिन्न प्रकार की वस्तुओं में समानता रखने वाली वस्तुओं को पृथक्-पृथक् रखना, वर्गीकरण कहलाता है। सोक सेवाओं का भी वर्गीकरण उक्त आधार पर किया जाता है। यहाँ यह बात ध्यान रखने योग्य है कि सोक सेवाओं में वर्गीकरण का आधार कर्मचारीगण नहीं होते अपितु पद होते हैं। “पदों का वर्णन एवं उत्तरदायित्व के आधार पर श्रेणियों में विभाजन करना ही सोक-सेवा का वर्गीकरण कहलाता है।” पदों का वर्गीकरण कार्य के आधार पर किया जाता है।

हरमन फाइनर (Herman Finer) वर्गीकरण की परिभाषा करते हुए लिखते हैं—“वर्गीकरण की समस्या सभी सेवाओं को ऐसे कार्य पर लगाना है जिसे सम्पन्न करना उनके लिए न बहुत सरल हो और न बहुत कठिन और फिर उन

लोगों के साथ समान व्यवहार करना जो कि समान कार्य करते हैं और जहाँ किये गये कार्य की मात्रा तथा कोटि में अन्तर हो वहाँ उस सेवा को उसी अनुपात में पुरस्कृत करना है।”

मिन्टन एम० मेण्डेल ने वर्गीकरण की परिभाषा करते हुए कहा है कि—  
“वर्गीकरण का तात्पर्य है कर्तव्य एवं भर्ती के लिए अपेक्षित योग्यता की समानता के आधार पर स्थितियों को श्रेणी और समूहों में बाँटना।”

एल०डी० ह्विट (L D white) के अनुसार—“सम्पूर्ण पद-वर्गीकरण योजना एक वह आधार है जिस पर लोक सेवाओं की पदाधिकारी आवश्यकता का निर्माण हुआ है, सार्वजनिक रोजगार से सम्बन्धित विभिन्न प्रकार के कार्य एवं उत्तरदायित्वों के तात्त्विक विश्लेषण का यह उद्घुष्ट रूप है।” (The position classification plan as a whole is the skeleton on which the personnel requirement of the services are built. It is derived from a logical analysis of the various types of work and degree of responsibility which are found within employment.)

फिफ्नर (Pisfner) के अनुसार—“पद-वर्गीकरण योजना का सम्बन्ध कर्तव्यों के करने निहित उत्तरदायित्वों, शक्ति एवं निरोक्षण आदि से है जो उस पद के साथ जुड़े हुए हैं।” (“The position classification plan refers to the allocation of position to the classes on the basis of duties performed, the responsibilities involved and the authority and supervisory functions concerned.”)

साइमा के अनुसार—“पद-वर्गीकरण योजना एक विधि है जिसका प्रयोग लोक-सेवाओं के क्षेत्र में, पदाधिकारी प्रक्रियाओं को सरल और सम-स्तर बनाने के लिए व्यापक रूप में किया जाता है।” (“The position classification plan is a device widely used in public service jurisdiction to simplify and standardise personnel procedures.”)

संयुक्त राज्य अमेरिका की 1945 में बनी ‘वर्गीकरण समिति’ ने अपनी रिपोर्ट में पद-वर्गीकरण की परिभाषा निम्न शब्दों में की है—

“सरलतम शब्दों में वर्गीकरण एक प्रक्रिया है जिसके द्वारा तथ्यों के सग्रह और विश्लेषण के आधार पर यह ढूँढ़ने का प्रयत्न किया जाता है कि सेवा में ऐसी कौन-कौन सी स्थित श्रेणियाँ हैं जिनके लिए अलग-अलग व्यवस्था अपेक्षित है, साथ ही इसमें उपलब्ध श्रेणियों का क्रम-वृद्ध रिकॉर्ड और हर श्रेणी में प्राप्त विशेष स्थिति का लेखा-जोखा भी सम्मिलित है।”

### वर्गीकरण की विधि

(Methods of Classification)

उपरोक्त परिभाषाओं से यह स्पष्ट हो जाता है कि लोक सेवाओं का वर्गीकरण पदों के आधार पर होना चाहिए। लेकिन अब प्रश्न यह आता है कि पद

वर्गीकरण की विधि या तरीका कैसा होना चाहिए। इस सम्बन्ध में विशेषज्ञों के गुणाव निम्न हैं—

(1) एक ही प्रवृत्ति वाले सभी पदों को एक ही श्रेणी में एक साथ वर्गीकृत कर दिया जाना चाहिए। ऐसा करते समय विभागीय स्थिति, पद के नाम प्रयोज्य प्रतिफल या अन्य कोई तत्त्व की परवाह नहीं की जानी चाहिए, जो कि व्यवसाय की प्रकृति में नहीं पाया जाता हो।

(2) किसी पद में कार्य या व्यवसाय की प्रकृति का निर्धारण उस पद में सम्बन्ध कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों तथा उन योग्यताओं के द्वारा किया जाना चाहिए जो कि एक नये नियुक्तार्थी को उस पद के कार्य सम्पादन के योग्य बनाने के लिए आवश्यक हो।

(3) किसी भी पद के वर्गीकरण में वर्तमान वदाधिकारी के सेवा की श्रेष्ठता की मात्रा या किसी ऐसी योग्यता का, जिसे वह धारण करता हो अथवा उसके व्यक्तित्व पर आधारित अन्य किसी भी तथ्य का विचार नहीं किया जाना चाहिए।

### पद-वर्गीकरण के लाभ

#### (Merits of Position Classification)

(1) इस सिद्धान्त से भौक-प्रशासन में कर्मचारियों की भर्ती की समस्या सुविधाजनक बन जाती है। भर्ती अधिकृत विभिन्न विभागों के आवश्यक वर्गों की नियुक्ति की व्यवस्था एक साथ कर देता है।

(2) इसमें पदोन्नति प्रत्येक कर्मचारी को निश्चित शर्तों के आधार पर मिलती है। प्रत्येक कर्मचारी को ये शर्तें भासूम होती हैं। अक्सर धारण पर पदोन्नति शरिष्ठता के आधार पर की जाती है।

(3) प्रतिफल का निर्णय कर्मचारी की योग्यता पर आधारित नहीं होता अणि पद के कार्य की कठिनाइयाँ एवं उत्तरदायित्व पर होता है। पद जितने उत्तरदायित्व का होगा उतना ही उसका वेतन अधिक होगा।

(4) पद वर्गीकरण से सरकारी कर्मचारियों में परस्पर सहयोग की भावना बढ़ती है और यही कारण है कि वे मंथ बनाने में मफल होते हैं।

(5) पद-वर्गीकरण का आधार 'समान कार्य के लिए समान वेतन' होता है। यह सिद्धान्त नीतिवत्ता की स्थापना करता है। प्रो० फाइनर ने कहा है— "सर्वोत्तम वर्गीकरण से राजकीय सेवा में कम से कम बुराईयाँ और अधिक से अधिक अच्छाईयाँ आ जाती हैं।

(6) पद-वर्गीकरण में चुनाव का आधार योग्यता होने से कम भ्रष्टाचार होने की सम्भावना रहती है। इसमें निश्चित तथा सिफारिशों को स्थान नहीं दिया जाता।

## परिक्षोपयोगी प्रश्न

1. आधुनिक सिविल सेवा की विशेषताएँ तथा कार्य का वर्णन कीजिए ।

Describe the features of Modern Civil Service and discuss its functions

2. नौकरशाही से मान क्या समझन है ? उसकी विशेषताओं का वर्णन कीजिए तथा इसके गुण-दोषों का वर्णन कीजिए ।

What do you understand by Bureaucracy. Discuss its characteristics and show its merits and demerits.

3. योग्यता बनाम झूट-खसोट पद्धति का आलोचनात्मक वर्णन कीजिए ।

Examine critically Merit V, s Spoil System.

4. जीवन-वृत्ति के रूप में सरकारी सेवा के आर्ष को बताइए । सरकारी सेवाओं को आकर्षक बनाने के कुछ सुझाव दीजिये ।

What do you understand by government service as career ? What suggestions can you give to make government service more attractive ?

---

## लोक कर्मचारियों की भर्ती

लोक-प्रशासन में कर्मचारियों के महत्त्व को धसोवार नहीं दिया जा सकता है। प्रशासन की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि उसमें सगे कर्मचारी योग्य, ईमानदार तथा कार्य-बुद्धि से हैं। इस प्रकार के कर्मचारी प्राप्त प्रचार से प्राप्त किये जायें धर्मार्थ लक्ष्मी भर्ती करने की जाये, यह लोक-प्रशासन की महत्त्वपूर्ण समस्या है। सामान्य अर्थ में 'भर्ती' शब्द को नियुक्ति या समानार्थक माना जाता है, परन्तु यह गही नहीं है। भर्ती का अर्थ हम गलत रूप से परीक्षाओं और साक्षात्कार से लगा लेते हैं जो वास्तव में भर्ती का सम्बन्धित बात की सोचते हैं। वास्तव में नियुक्ति, साक्षात्कार, परीक्षा आदि समस्त बातों के सामूहिक नाम को भर्ती कहा जाता है। मार्शल डेमोक (Demock) के अनुसार, 'भर्ती का अर्थ गही व्यक्ति को एक विशेष कार्य पर लगाना है। हमें बहुत सारे कर्मचारी प्राप्त करने के लिए विचार करना होगा अथवा विशेष कार्य के लिए योग्यता प्राप्त व्यक्तियों को ढूँढना होगा।' डॉ॰ ह्यूड (L.D. Hyatt) के अनुसार, "प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षाओं, रिक्त-स्थानों एवं पदों के लिए व्यक्तियों को साक्षात् करने ही भर्ती है।" इस प्रकार किसी गठन विशेष उक्ति एवं कार्यशील व्यक्तियों या कर्मचारियों की शोच ही भर्ती है।

जैसा कि ऊपर कहा गया है कि योग्य, ईमानदार और कार्य-बुद्धि व्यक्ति ही प्रशासन को सफल बना सकते हैं—लेकिन इनको प्राप्त करना एक कठिन समस्या है। विशेष तौर से भारत जैसे विकास देश के विकास प्रशासकीय इकाई में लोक कर्मचारियों की संख्या अत्यधिक बढ़ जाने से, भर्ती की समस्या और भी जटिल बन गई है। किंगले (Kingsley) ने सार्वजनिक भर्ती की व्याख्या करते हुए लिखा है कि—“यह वह प्रक्रिया है जिसने द्वारा जोर-सेवाओं के लिए उम्मीदवारों (Candidates) को सार्वजनिक रूप में सहायित किया जा सकता है।” डॉ॰ ह्यूड के शब्दों में, “भर्ती की प्रक्रिया में हम विरोधी तत्वों में सीमा-ज्ञानी पड़ते हैं—एक ओर समानता तथा मान्यता और दूसरी ओर विशेष योग्यता।” (“The process of recruitment illustrate admirably the tug and pull of the opposing forces of equalitarianism and humanitarianism on the one hand as against the claim of special competence on the other.”) यह अव्यक्त बात है कि भर्ती करने समय गलत गही रहता है कि पदों पर उचित

व्यक्ति ही नियुक्त हो, अतः भर्ती की कुछ ऐसी तकनीकें अपनाई जाती हैं जिससे योग्य व्यक्ति ही उस पद का अभ्यार्थी हो सके, और योग्यतम व्यक्तियों को छांटा जा सके और अयोग्य व्यक्तियों को नियुक्त होने से रोका जा सके। भर्ती सही ढंग से किया जाना किसी भी कुशल प्रशासन की प्रथम एवं अनिवार्य शर्त है। ग्लड्डन (Gladden) के शब्दों में, “प्रशासन तन्त्र-जिसमें मानवीय तत्त्व कार्यरत रहते हैं—की उपयोगिता की मात्रा तथा प्रकृति इसी पर निर्भर करती है।” (“The nature and degree of usefulness of the administrative machinery to the service of which the human elements are dedicated”) भर्ती ही शक्तिशाली लोक-सेवा की कुञ्जी है। जैसा कि स्टाल (Stahl) का कहना है “यह सम्पूर्ण लोक-कर्मचारियों के ढाँचे की आधारशिला है।” (Recruitment is Cornerstone of the whole public personnel structure”)

अतः यह निर्विवाद है कि सार्वजनिक हित की अधिकतम उपलब्धि के लिए योग्य व्यक्तियों की ही सेवाएँ प्राप्त की जाएँ। सरकार की नीतियों को सफलतापूर्वक तभी लागू किया जा सकता है जब योग्य कर्मचारी ही नियुक्त हों। अयोग्य व्यक्तियों की भर्ती लोक-सेवाओं के लिए शय रोग से कम नहीं है। स० रा० अमेरिका की मगाज विज्ञान अनुसंधान परिषद् (Social Science Research Council of United States) द्वारा नियुक्त एक जाँच आयोग (1935) के प्रतिवेदन के अनुसार, “सेवा धृति का बोर्ड भी तत्त्व भर्ती की नीति से अधिक महत्वपूर्ण नहीं होता है।” इसी प्रकार प्रो० जिन्क (Zink) का कथन है कि “भर्ती के प्रतिरिक्त लोक-प्रशासन का अन्य कोई भाग अधिक महत्वपूर्ण नहीं है, क्योंकि जिस समय तक प्राचारभूत सामग्री उचित नहीं होगी, उस समय तक प्रशिक्षण, निरीक्षण, मेवायापन, वर्गीकरण, खोज, कितनी ही व्यापक क्यों न हो, सार्वजनिक कर्मचारियों की पूर्ति न हो सकेगी।” (“No aspect of public administration is more important than recruiting, for unless the basic material is reasonably good, no amount in service training, supervision, service rating, classification or research will be able to provide an adequate staff of public employees”)

प्राचीन काल में राज्य का महत्वपूर्ण कार्य देश में शान्ति तथा सुरक्षा बनाये रखना तथा उसकी बाहरी आक्रमण से रक्षा करना था। अतः इन राज्यों को ‘पुलिस राज्य’ की विद्वानों ने सजा दी है। प्राचीन काल में राज्य बहुत छोटे हुमा करते थे और उनमें पदाधिकारियों की समस्या इतनी जटिल नहीं थी, क्योंकि राजा स्वयं इनकी नियुक्ति करता था तथा उन्हें पद से हटाने का भी अधिकार रखता था। परन्तु जैसे-जैसे छोटे राज्यों के स्थान पर बड़े राज्यों की स्थापना हुई तथा सरकार के कार्यों में विस्तार हुआ, लोक-प्रशासन के कर्मचारियों की भर्ती की समस्या भी बढ़ती गई। यह अनुभव किया जाने लगा कि कम खर्च व छोड़े समय में योग्य व अनुभवी कर्मचारियों की नियुक्ति किस प्रकार की जाए।

चीन विश्व का पहला देश था जिसने पदाधिकारियों की भर्ती की समस्या को वैज्ञानिक प्रकार से हल करने का प्रयत्न ईसा की दूसरी सताब्दी से प्रारम्भ किया। वहाँ पदाधिकारियों की भर्ती के सम्बन्ध में प्रतियोगिता परीक्षाओं को उत्तम आधार बताया। चीन में इसी आधार पर मोक कर्मचारियों की नियुक्ति की जाती थी। प्राधुनिक काल में प्रशा ने सर्वप्रथम प्रतियोगिता परीक्षा को अपनाया। इसके बाद सभी राज्यों में इस व्यवस्था को स्थान दिया गया है। भारत ने इस पद्धति को सन् 1853 से अपनाया है।

वाम्बाय में मोक-सेवा में ईमानदार, परिश्रमी, योग्य एवं कुशल कर्मचारियों की भर्ती एक साधारण कार्य नहीं है। यदि योग्य एवं कुशल कर्मचारी मिल जायें तो प्रशासन की प्राची समस्या अपने-आप ही हल हो जाती है। कर्मचारियों की भर्ती की समस्या लोक-प्रशासन तथा निजी प्रशासन दोनों के सामने समान रूप में रहती है। निजी प्रशासन में भर्ती का प्रश्न पक्षपातपूर्ण हो सकता है क्योंकि वहाँ स्वामी का स्वार्थ सर्वोपरि होता है। निजी उद्योग में स्वामी अपने पुत्र, रिश्तेदार तथा अन्य की भर्ती करके पदापान दिया सकता है और उसका कार्य इस प्रकार की भर्ती से कुशलतापूर्वक चल सकता है। परन्तु मोक-प्रशासन में यह पक्षपात नहीं चल सकता। सं० रा० अमेरिका इसका उदाहरण है जहाँ पर मोक-प्रशासन के कर्मचारियों की नियुक्ति राजनीतिक माध्यम पर भूट-सूट प्रणाली (spoil system) के द्वारा होती थी, जो कि बहुत बदनाम हुई और अन्त में वहाँ पर भी विवश होकर पदापान रहित नियम को अपनाया गया।

### भर्ती की नकारात्मक और सकारात्मक धारणाएँ

#### (The Negative and Positive Concepts of Recruitment)

भर्ती की समस्या पर प्रत्येक देश की ऐतिहासिक, राजनीतिक, प्राथमिक, सामाजिक और दीर्घाणि आदि तत्वों का प्रभाव पड़ता है। प्रायः इन तत्वों के आधार पर भर्ती के रूप अथवा प्रकार भी विकसित हो जाते हैं। लेकिन आज विश्व के सभी देशों में भर्ती प्रतियोगिता के आधार पर की जाती है। इसके लिए खुली प्रतियोगिता (Open Competition) तथा वाद में मौखिक परीक्षा (Oral test) की व्यवस्था की जाती है। मोक प्रशासन में की जाने वाली भर्तियों को मुख्य रूप से दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—(1) नकारात्मक या निषेधात्मक भर्ती (Negative Recruitment), (2) सकारात्मक या निश्चयात्मक भर्ती (Positive Recruitment)। नकारात्मक भर्ती का अर्थ यह है कि जब भर्ती का उद्देश्य अयोग्य और अनुचित व्यक्ति को लोक सेवाओं से दूर रखना है या मोक सेवा से राजनीति के प्रभाव को हटाया हो तो इसे भर्ती की निषेधात्मक या नकारात्मक विचारधारा की संज्ञा दी जाती है। उदाहरण के लिए सं० रा० अमेरिका में जब भूट-प्रणाली (Spoil System) के दोषों को समाप्त करने के लिए लोक-सेवा प्रायोगिक या निर्माण किया गया तो इस योजना का उद्देश्य नकारात्मक था। अर्थात् लोक सेवा प्रायोगिकों का कार्य सेवाओं से राजनीतिक



प्रभाव को समाप्त करना तथा 'धूर्तों को लोकसेवा के बाहर रखना' था। साथ ही योग्य व्यक्तियों को लोक सेवाओं के लिए आकृष्ट करना था, योग्यता की जाँच खुली-प्रतियोगिता के द्वारा की जाती थी। इससे यह आशा बनवती होने लगी कि यदि एक बार लोक सेवाओं में नौकरी के लिए योग्य व्यक्ति माने सगेंगे तो एक ऐसा क्रम बना रहेगा। परन्तु यह भ्रम ही सिद्ध हुआ क्योंकि धूर्त लोगों को लोक सेवाओं से दूर रखने के चक्कर में जाने-घनजाने में योग्य, कुशल और बुद्धिमान व्यक्ति भी सेवा के बाहर रह जाते हैं। यह विश्वासपूर्ण सिद्ध नहीं हो सकता कि जब धूर्त और भ्रमयोग्य व्यक्तियों को सेवाओं से बाहर रख दिया जायेगा तो योग्य व्यक्ति स्वतः ही प्राप्त होने सगेंगे।

इसके विपरीत आवश्यकता इस बात की है कि योग्य व्यक्तियों को लोक सेवाओं की ओर आकृष्ट किया जाये। योग्य व्यक्तियों की खोज के लिए प्रयास किये जाने चाहिए। अधिकांश देशों में लोक सेवा आयोगों का कार्य धूर्त व भ्रमयोग्य व्यक्तियों को सेवाओं के बाहर रखना ही नहीं अपितु उनके स्थान पर समतावान, ईमानदार और योग्य व्यक्तियों को धार्कषिण करना है। इसके लिए प्रतियोगिता परीक्षाओं की व्यवस्था की जाती है जिसकी सूचना आधिकारिक स्तर पर दी जाती है—जैसे समाचार-पत्रों, विज्ञप्तियों (Advertisement), स्टाइव आदि। बड़ी सख्या में निशुक्ति करनी होती है तो इन सभी साधनों का प्रयोग कर योग्य व्यक्तियों को आकर्षित किया जा सकता है। तकनीकी पदों के लिए तकनीकी शिक्षण संस्थाओं के प्रध्यक्षों से सम्पर्क स्थापित कर योग्य व्यक्तियों को प्राप्त किया जा सकता है। इसके प्रतिरिक्त उच्च पदों के लिए, जहाँ विशिष्ट योग्यता एवं अनुभव की आवश्यकता होती है, वहाँ भर्ती-भर्ती अधिकारी उपयुक्त व्यक्तियों से व्यक्तिगत सम्पर्क स्थापित कर सकता है और उस व्यक्ति को औपचारिकता पूरी करने की दृष्टि से प्राथमता-पत्र देने को कहा जा सकता है। प्रयत्नों की इस पद्धति को भर्ती के सम्बन्ध में सकारात्मक या निश्चयात्मक दृष्टिकोण की सजा दी जा सकती है।

भर्ती की सकारात्मक व्यवस्था का सबसे बड़ा लाभ यह है कि इसमें योग्य और उचित व्यक्तियों को ही प्रतियोगिता में सम्मिलित होने की स्वीकृति दी जाती है। इसमें इस बात पर बल दिया जाता है कि राज्य की सेवा के लिए योग्यतम व्यक्तियों को कैसे प्रोत्साहित किया जाये। प्रो० किंगस्ले (King'sley) ने भर्ती के सकारात्मक दृष्टिकोण की निम्न विशेषताएँ बताई हैं—

- (1) पद तथा पदोन्नति शोषण तम पर बल।
- (2) योग्य व्यक्तियों की व्यापक खोज पर बल।
- (3) भ्रमयोग्य व धूर्त व्यक्तियों को दूर रखने के लिए निशुक्ति पूर्व परीक्षा पर बल।
- (4) विभागों के ही पारस्परिक सहयोग तथा आन्तिमय सम्बन्धों पर बल।

## भर्तों की समस्याएं

### (Problems of Recruitment)

लोक-प्रशासन में योग्य व्यक्तियों की भर्ती के सम्बन्ध में धनक समस्याएं हैं जिनमें से मुख्य हैं—(1) नियुक्ति सत्ता का स्थापन, (2) कर्मचारियों के भर्ती की व्यवस्था, (3) कर्मचारियों की योग्यता निर्धारित करने का ढंग, (4) योग्यता निर्धारित करने के लिए प्रशासकीय यन्त्र का संगठन, आदि ।

प्रो० ज़िस्तोनी के अनुसार भर्ती की समस्या में निम्नलिखित बातें आती हैं—  
जिनका विस्तार से वर्णन किया जा रहा है—

1. नियुक्ति सत्ता का स्थापन,
2. भर्ती करने वाले अधिकारियों के प्रकार,
3. कर्मचारियों की भर्ती के तरीके,
4. कर्मचारियों की योग्यता,
5. योग्यताओं को निर्धारित करने के ढंग, तथा
6. योग्यता निर्धारित करने के लिए 'प्रशासकीय यन्त्र' का संगठन ।

### (1) नियुक्ति सत्ता का स्थापन

#### (Location of Appointing Power)

लोक-प्रशासन में कर्मचारियों की भर्ती की समस्याओं में सर्वप्रथम समस्या नियुक्ति सत्ता की स्थापना है । साधारणतः हमें इसका अर्थ होता है कि कर्मचारियों की नियुक्ति करने के अधिकार किसे प्राप्त होने चाहिए । जिन देशों में तद्विधान निर्दिष्ट होता है, वहाँ नियुक्ति करने वाली सत्ता का उल्लेख कर दिया जाता है । भारत, म० रा० अमेरिका तथा फ्रान्स आदि देशों के विधानों में इस बात का स्पष्ट रूप में वर्णन है कि राज्य के उच्च कर्मचारियों की नियुक्ति करने का जिम्मे अधिकार है और अन्य कर्मचारियों की नियुक्ति बोन करेगा । तद्विधान के प्रतिनिधित्व होने पर नियुक्ति करने वाली सत्ता का स्थापन मगद् अथवा व्यवस्थापिका द्वारा पारित किये गये कानून के अनुसार होता है ।

वैसास के सभी प्रजातान्त्रिक देशों में कुछ महत्वपूर्ण अधिकारियों की नियुक्ति करने का अधिकार एक व्यक्ति अथवा संस्था को न होकर समस्त जनता को दिया जाता है । उदाहरण के लिए मारन तथा म० रा० अमेरिका को लिया जा सकता है; जहाँ मुख्य प्रशासकीय अधिकारी (राष्ट्रपति) का चुनाव जनता द्वारा किया जाता है । म० रा० अमेरिका में राष्ट्रपति की नियुक्ति निर्वाचन के आधार पर होती है जिसने भाग लेने के लिए निर्वाचन विशेष रूप से चुने जाते हैं । किन्तु इन निर्वाचनों के चुनाव के लिए म० रा० अमेरिका के समस्त नागरिक भाग लेते हैं । भारत में राष्ट्रपति के निर्वाचन की पद्धति म० रा० अमेरिका से थोड़ी भिन्न है । यहाँ

राष्ट्रपति के निर्वाचन में ससद् के निर्वाचित सदस्य तथा राज्यों के विधान मण्डलों के निर्वाचित सदस्य भाग लेते हैं।

कुछ महत्वपूर्ण पदों की नियुक्ति का अधिकार बनना के अतिरिक्त मुख्य कार्यपालिका को दे दिया जाता है। ऐसा करना इसलिए उचित माना गया है कि प्रशासन की देख-भाल का उत्तरदायित्व कार्यपालिका पर ही रहता है तथा अधिकारियों से कार्यपालिका का ही सीधा सम्बन्ध रहता है। जैसे राष्ट्रपति, जो कि मुख्य कार्यपालिका होता है, उसे मन्त्रि-मण्डल के सदस्यों, ग्यावाधीनों, राजदूतों, लोक-सेवा आयोग के सदस्यों, महालेखा निरीक्षक आदि को नियुक्त करने का अधिकार होता है। यहाँ यह बताना देना आवश्यक है कि जिन देशों में समन्वयक शासन व्यवस्था की स्थापना की गई है वहाँ वास्तविक कार्यपालिका वास्तविक मन्त्रि-मण्डल में निवास करती है। उदाहरण के लिए भारत तथा इंग्लैंड को लिया जा सकता है, जहाँ राष्ट्रपति तथा सम्राट की वास्तविक कार्यपालिका के अधिकार प्राप्त नहीं हैं। कबूते को राष्ट्रपति प्रधान मंत्री की नियुक्ति करता है, परन्तु वास्तविकता इस बात में है कि वह उसी व्यक्ति को प्रधान मंत्री नियुक्त करता है जो मन्त्रि-मण्डल में बहुमत बनाने का नेता होता है। इसके अतिरिक्त उसी को राय से दूसरे मन्त्रि-मण्डल के सदस्यों की नियुक्ति भी जाती है। जहाँ तक दूसरे पदाधिकारियों की नियुक्ति का इस प्रकार की शासन व्यवस्था में प्रश्न है, वह सम्बन्धित मन्त्रियों के द्वारा सम्पादित किया जाता है।

दूसरी ओर जिन देशों में अध्यात्मिक शासन व्यवस्था पाई जाती है, वहाँ कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार वहाँ के राष्ट्रपति में निहित होते हैं। अपनी स्वच्छता से पदाधिकारियों तथा मन्त्रि-परिषद् के सदस्यों की नियुक्ति करता है। मन्त्रि-परिषद् के सदस्यों से राष्ट्रपति राय लेता है, परन्तु उस राय से वह बाध्य नहीं होता। 1789 से लेकर आज तक अमेरिका के राष्ट्रपति ने मन्त्रि-परिषद् द्वारा दिये गये मन्त्रों परामर्शों को टुकरा दिया है। परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि स० रा० अमेरिका में राष्ट्रपति के नियुक्ति अधिकार पर कोई नियन्त्रण नहीं होता। वस्तुस्थिति यह है कि जो महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ राष्ट्रपति करता है वे सभी अंतिम मानी जाती हैं जबकि वहाँ की सीनेट उनका अनुमोदन कर देती है। इस प्रकार स० रा० अमेरिका में नियुक्ति का अधिकार सीनेट तथा राष्ट्रपति के बीच बँटा हुआ है। राष्ट्रपति जब किसी राज्य में सशोध अधिकारी की नियुक्ति करता है तो उस राज्य के सीनेटर्स से पहले परामर्श करता है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि पदाधिकारियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में दो विचार प्रचलित हैं। एक मत तो यह है कि जनता को प्रशासकीय अधिकारियों एवं कर्मचारियों को मतदान प्रणाली द्वारा निर्वाचन का अधिकार प्राप्त होना चाहिए। सिद्धान्त रूप में इस प्रणाली के कई लाभ हो सकते हैं परन्तु व्यवहार में इस पद्धति ने कई दोष हैं। जनता में इतनी योग्यता नहीं हो सकती कि वह कोई बुद्धिमत्तापूर्ण

निरास ले गये। विभिन्नतर प्रमुख पदाधिकारियों के निर्वाचन व्यवस्था चुनाव में जनता के बुद्धिमत्तापूर्ण निर्णय की आशा करना महान् भ्रम होगी। प्रणामनीय अनुभव ने हम बात को निश्चय कर दिया है कि पदाधिकारियों के चुनाव में जनता व्यक्तिगत एवं राजनैतिक प्रभावों से बचते नहीं रह सकती है, या पदाधिकारियों के सत्ता निर्वाचन की सार-श्रद्धा सम्भावना बनी रहती है। इस मानावली के पीछे मूल बात यह है कि 'जनता के अधिकांश सदस्य धूर्त होते हैं।' या जनता को प्रणामन के अधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार देना चुनाव प्रणामन के हित में नहीं है।

दूसरे विचार के अनुसार व्यवस्थापिका सभा के सदस्यों तथा मुख्य कार्यपालिका को, जिनका कार्य शासन की नीति निर्धारण करना तथा निर्देश देना होता है, छोड़कर जनता को अन्य पदाधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार न देना चाहिए। अन्य पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए ऐसी समितियों एवं आयोग का निर्माण करना चाहिए जिनमें दायर योग्य विपुल एवं उम्माड़ी व्यक्तियों का चुनाव हो सके। प्रायः विश्व के सभी देशों में कर्मचारियों की नियुक्ति का अधिकार मुख्य कार्यपालिका या उसके द्वारा नियुक्त समिति आ आयोग को दिया गया है जिनमें प्रणामन में योग्य कर्मचारी चुने जा सकें। इन आयोगों या समिति को राजनीतिक प्रभाव से मुक्त रखा जाना है और स्वायत्तता तथा स्वतन्त्रता दी जानी है। इस प्रकार का समूह लोक सेवा आयोग (Public Service Commission) होता है जो योग्य कर्मचारियों का छीनना का कार्य करता है। योग्यता का पता लगाने के लिए परीक्षा पद्धति (लिखित तथा मौखिक) का प्रयोग किया जाता है। तत्पश्चात् योग्य व्यक्तियों के नाम सरकार या सम्बन्धित विभाग को भेजे जाते हैं, जिनके आचार पर नियुक्तियों की जाती है। कई विद्वानों का विचार है कि लोक सेवा आयोग व सदस्यों को निम्नलिखित विषयों का ज्ञान होना चाहिए क्योंकि एक ही विषय व विशेषज्ञ के लिए यह सम्भव नहीं कि वह प्रत्येक पद के उम्मीदवार की योग्यता का मूल्यांकन कर सके। साथ ही भी चुनाव दिया जाता है कि इसके तदन्तर्गत इनके कार्यक्षेत्र होने चाहिए कि उन पर साधारणतया प्रभाव नहीं डाला जा सके। वे योग्यता के सही पारखी होने चाहिए।

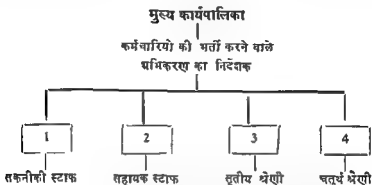
लोक सेवा आयोग की विविध भूमिका होती है। वे सरकार को सभी सम्बन्धी नीति के बारे में परामर्श देते हैं। इनके अधिष्ठित धर्मियों की परीक्षा लेना तथा उनका साक्षात्कार करना, पदोन्नति एवं स्थानान्तरण (Transfer) के लिए आवश्यकता का परामर्श देना, अनुमानित कार्यवाहियों पर मन्त्र देना, धर्मियों पुनर्नियुक्तियों के सम्बन्ध में परामर्श देना, सेवा की शर्तों के सम्बन्ध में सुझाव देना आदि।

## (2) मनौ करने वाले अधिकारियों के प्रकार

(Kind of Recruiting Agencies)

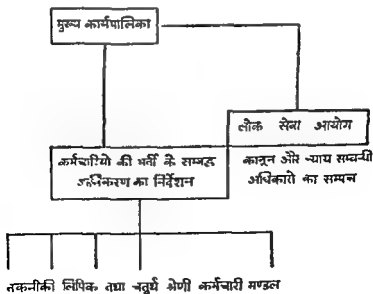
मोक्ष प्रणामन के कर्मचारियों का चुनाव मुख्यतः तीन प्रकार के अधिकारियों

के द्वारा किया जाता है। पहले प्रकार का अभिकरण तो वह है जिसमें प्रमुख शक्ति एक मुख्य अधिकारी के हाथ में केन्द्रित रहती है। इस प्रकार के अभिकरण को नीचे दिये गये चित्र द्वारा समझाया जा सकता है—



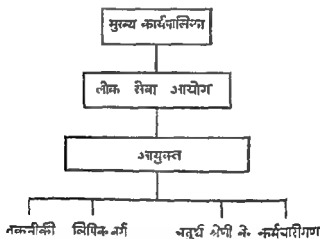
इस प्रकार के अभिकरण में भर्ती करने का अधिकार अनेक अधिकारियों में बटा हुआ न होकर एक मुख्याधिकारी के हाथों में केन्द्रित रहता है। इस प्रकार की व्यवस्था सं० रा० अमेरिका में राज्याध्यक्षों में विशेष रूप से देखने को मिलती है।

दूसरे प्रकार का अभिकरण वह है, जिसमें कर्मचारियों के चुनाव आदि का



उत्तरदायित्व एक निदेशक को दे दिया जाता है जो मुख्य कार्यपालिका के अधीन रहता है, परन्तु इसमें अध्यक्ष के अनिवारित मंत्र मेवा प्रायोग की भी व्यवस्था रहती है। कानून द्वारा निदेशक और लोक सेवा आयोग, दोनों के ही अधिकार-क्षेत्र का निर्धारण कर दिया जाता है निदेशक पर प्रशासन सम्बन्धी कार्यों का उत्तरदायित्व रहता है जब कि प्रायोग को नियम और आचार महिता का निर्माण करने, विवादामुक्त मामलों की जांच करने, और उनका निर्णय करने का कार्य सौंपा जाता है। इसके अनिवारित यह कर्मचारियों को भर्ती सम्बन्धी आवश्यक बातों को निश्चित करता है और इस सम्बन्ध में आवश्यक नियम बनाता है। ग० र० प्रमेरिका के राज्यों में इन प्रकार के अधिकरण विशेष रूप में विद्यमान है।

तीसरे प्रकार का अधिकरण प्रायोग के इन का होता है। इसकी रचना निम्नलिखित चित्र में स्पष्ट हो जायेगी—



प्रायः सभी प्रजातान्त्रिक देशों में तीसरे प्रकार के अधिकरण को प्रचलित है। इस प्रकार के अधिकरण का सबसे महत्वपूर्ण लाभ यह है कि एक व्यक्ति के निर्णय से राज्य कई व्यक्तियों के द्वारा मिलकर चला जाये वाला निर्णय अधिक बुद्धिमत्तापूर्ण होता है। भारत में यह में राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग (Union Public Service Commission) तथा राज्यों में राज्य लोक सेवा आयोग (State Public Service Commission) की व्यवस्था की गई है। इसके अनिवारित रेलवे सेवा आयोग (Railway Service Commission) की भी व्यवस्था है। ये प्रायोग राजनीति और अन्य प्रभावों को भर्ती की प्रक्रिया से दूर रखते हैं तथा योग्य परामर्शियों के चयन को सम्भव बनाते हैं। भारतीय मण्डल में यह तथा राज्य स्तर पर स्वतन्त्र लोक सेवा आयोग की स्थापना करने की व्यवस्था है।

## (1) कर्मचारियों की भर्ती के तरीके (Methods of Recruitment)

लोक-प्रशासन के कर्मचारियों तथा पदाधिकारियों के सम्बन्ध में यह एक महत्वपूर्ण समस्या है कि उच्चाधिकारियों का चुनाव प्रशासन का कार्य करने वाले कर्मचारियों में से ही होना चाहिए अथवा प्रशासन के बाहर के व्यक्तियों में से। लोक-प्रशासन की इस समस्या का "आन्तरिक नियुक्ति बनाम बाह्य नियुक्ति" का नाम दिया जाता है। सेवा के भेदों के मतानुसार पदाधिकारियों को नियुक्त करने के दो तरीके हैं—"सेवा या सम्बन्धित सेवा के भीतर से ही पुनः नियुक्ति करना या पदोन्नति देना या सेवा के बाहर से नियुक्ति करना।" साधारणतया सभी सरकारें दोनों ही पद्धतियों का उपयोग करती हैं। वस्तुतः इस समस्या का सर्वोत्तम समाधान यह है कि प्रशासकीय अनुभव तथा सामान्य राजनीतिक दृष्टिकोण के प्रकाश में इन दोनों का मूल्य समन्वय हो। फिर भी यहाँ यह बता देना उचित होगा कि निम्न स्तर पर प्रत्यक्ष भर्ती का नियम होना चाहिए, मध्यम स्तर के लिए प्रत्यक्ष भर्ती के साथ पदोन्नति की एक उदार प्रणाली का सम्मिश्रण होना चाहिए और ऊपर या शीर्ष के स्तर पर पदोन्नति की एक सुनिश्चित प्रणाली होनी चाहिए। इस तरह यह समस्या सुगम लोक सेवाओं की मध्यम श्रेणियों से सम्बन्धित है।

लोक-प्रशासन में कर्मचारियों की भर्ती के दोनों तरीकों के गुण तथा दोषों का मूल्यांकन में वर्णन करना यहाँ उचित होगा।

### भीतर से नियुक्ति या भर्ती के गुण

#### (Merits of Recruitment from within or by Promotion)

लोक-कर्मचारियों की भर्ती उन्हीं में से कर रहे कर्मचारियों में से की जाती है तो उसे भीतर से नियुक्ति (Recruitment from within) अथवा पदोन्नति द्वारा नियुक्ति (Recruitment by Promotion) कहा जाता है। जो लोग सेवाओं में व्यावसायिकता (Professionalization) को महत्त्व देते हैं, उनका मत है कि भर्ती प्रश्न से अर्थात् पदोन्नति द्वारा की जानी चाहिए। वे इस प्रकार की भर्ती के निम्न लाभ बताते हैं—

(1) इस व्यवस्था में प्रगति का दरवाजा कार्य करने वाले कर्मचारियों के लिए खुला रहता है। इसके परिणामस्वरूप कर्मचारी बड़ी योग्यता तथा कर्मठता से कार्य करता है। इससे प्रशासन कुशल बना रहता है।

(2) इसमें कर्मचारियों को प्रशिक्षण की आवश्यकता कम रहती है जिससे प्रशिक्षण के कार्य हेतु व्यय नहीं करना पड़ता।

(3) इसका एक लाभ यह भी होता है कि सरकार योग्य व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित करती है। यदि सरकार ऐसा करने में असफल रहती है तो योग्य व्यक्ति दूसरे व्यवसायों में चले जायेंगे और लोक-प्रशासन में कोई भी भ्रान्त पसन्द नहीं करेगा।

(4) इस व्यवस्था में पदोन्नति के पर्याप्त अवसर होने से निम्न स्तर पर कर्मचारी कम बैठन पर भी कार्य करने के लिए तैयार रहता है, क्योंकि यह जानता है कि अच्छा काम करने पर अवश्य ही पुरस्कार मिलेगा। यह पुरस्कार पदोन्नति के रूप में होता है।

(5) इस व्यवस्था में सेवाओं में पारम्परिक ढंग उत्पन्न नहीं होने पाता। प्रत्येक कर्मचारी को अपने कार्य-काल की अवधि में अनुसार पदोन्नति मिलनी रहती है। अपने ऊपर के अधिकारी के साथ सहयोग और सहभावना के साथ कार्य किया जाता है। यदि किसी प्रतिप्रेमिता से रिक्त पदों को भरा जाए तो नया मान वाला कर्मचारी और पुराने कर्मचारी में द्वेष की भावना उत्पन्न होने की सम्भावना लगातार बनी रहती है।

(6) पदोन्नति द्वारा भर्ती की व्यवस्था से लोक सेवा आयोग के कार्यों में प्रतिभार नहीं बढ़ता। उसे रिक्त पदों के लिए विज्ञापन निश्चयना तथा प्रतिप्रेमिता परीक्षा की व्यवस्था नहीं करनी पड़ती। अतः आयोग अपने दूसरे कार्यों को कुशलतापूर्वक कर सक्ता है।

(7) भीतर से भर्ती का एक लाभ यह भी होता है कि इसमें यह आशंका नहीं रहता कि पदोन्नत व्यक्ति अपने उत्तरदायित्वों को निष्ठा से निभा सकेगा या नहीं। कार्य करने हुए प्रशासकीय कर्मचारी दक्षता को प्राप्त कर लेता है, अतः इस प्रकार के आशंका की कोई गुञ्जाइश नहीं रहती। इसके विपरीत सीधी भर्ती में यह आशंका बराबर बना रहता है कि नया नियुक्त अधिकारी अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने में सक्षम है अथवा नहीं।

(8) यह पद्धति परीक्षा पद्धति से बड़ी अधिक अच्छी है। यह सर्वथा स्वीकार किया जाता है कि कोई भी परीक्षा ऐसी नहीं होती जो परीक्षार्थी की व्यक्तिगत योग्यताओं का भली प्रकार पता लगा सके। इसमें विपरीत पदोन्नति व्यवस्था में कर्मचारी के कार्य करने की क्षमता व योग्यता का पता रहता है, अतः उसकी सामर्थ्य का वास्तव अनुमान लगाये जाने का भय नहीं रहता।

### भीतर से भर्ती के दोष

#### (Demerits of Recruitment from within)

भीतर से भर्ती में कई गुण हैं। इन गुणों के साथ इस पद्धति में कुछ गम्भीर दोष भी पाये जाते हैं, जो निम्न हैं—

(1) आलोचक इस पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह बताते हैं कि इसमें पद-पात्र अधिक बढ़ जाता है। अतीत कर्मचारियों की पदोन्नति उसके उच्च अधिकारी की रिपोर्ट पर निर्भर करती है। यदि किसी कारणवश निम्न अधिकारी अपने उच्च अधिकारी को प्रसन्न नहीं रख सके तो उनकी पदोन्नति सतरे में पड़ जाती है। इस पद्धति में पारस्परिक घरेलू भीमा पर पहुँचने का भय रहता है। इसमें अनुपयुक्त कर्मचारियों की उन्नति की सम्भावना रहती है।



(2) इसमें चुनाव का क्षेत्र सीमित हो जाता है। यह आवश्यक नहीं कि उनी सीमित क्षेत्र में योग्य तथा बुद्धल कर्मचारी मिल सकें।

(3) इस प्रणाली का यह दोष बताया जाता है कि कर्मचारी उच्च पद पर पहुँचते-पहुँचते वृद्ध हो जायेगा तथा अपनी शक्ति एवं कार्यक्षमता गँव देगा। वह विचार से भी रुढ़िवादी हो जायेगा। इसमें प्रशिक्षण में निवृत्ति आ जायेगी।

(4) यह प्रणाली प्रशिक्षण के विद्वानों के विरुद्ध है क्योंकि इसमें लोक सेवकों एवं सामान्य नागरिकों में भेद किया जाता है। इस कारण यह कहा जा सकता है कि यह प्रणाली पक्षपात एवं असमानता पर आधारित है।

### बाहर से भर्ती-व्यवस्था के गुण

(Merits of Recruitment from outside or by Open Competition)

बाहर से लोक-कर्मचारियों की भर्ती में हमारा अर्थ 'सुत्री प्रतियोगिता' से होता है। इस प्रकार की व्यवस्था में भर्ती में चुनाव का क्षेत्र व्यापक होता है। इसमें यदि किसी विभाग में कुछ कर्मचारियों की आवश्यकता होती है तो उन पदों के लिए योग्यता तथा शिक्षा की शर्तों, विज्ञापन द्वारा समाचार पत्रों में प्रकाशित की जाती है। जो व्यक्ति उन शर्तों को पूरा करता है, वह आवेदन-पत्र दे सकता है और नियुक्ति अधिकारी उनमें से योग्यतम व्यक्तियों को छोट लेता है। योग्यतम व्यक्तियों को छोटने का आधार परीक्षा तथा साक्षात्कार होता है। इस प्रणाली के निम्न गुण हैं—

(1) इस पद्धति में लोग कर्मचारियों की नियुक्ति में समानता रखी जाती है। जिस पद के लिए विज्ञापन दिया गया है उसके लिए कोई भी व्यक्ति आवेदन-पत्र दे सकता है, चाहे वह प्रशिक्षण में कार्य करता हो अथवा नहीं। प्रश्न यह है कि वह व्यक्ति उस पद की योग्यता रखता हो। अतः यह पद्धति लोकन्यायमय विद्वानों के अनुकूल है।

(2) इस पद्धति में चुनाव-क्षेत्र व्यापक होता है। समस्त राज्य के योग्य व्यक्ति आवेदन-पत्र भेज सकते हैं। अपनी योग्यता के आधार पर वह उच्च पद प्राप्त कर सकता है।

(3) इस पद्धति के द्वारा योग्य व नये विचारों वाले व्यक्ति लोक-प्रशासन में आ पायेंगे। इसमें लोक-प्रशासन में नये प्रयोग होने की सम्भावना रहती है।

(4) इस पद्धति में रुढ़िवादिता तथा सक्तीयता प्रशिक्षण में नहीं आ सकेगी। नये रक्त के युवक उत्साह और उमंग से कार्य करेंगे, इसमें वैज्ञानिक शिक्षा का लाभ प्रशासन को होगा।

(5) नियुक्ति की इस व्यवस्था में सरकार योग्य व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित कर सकती है अन्यथा वे युवक अन्य कार्य-स्थलों में लग जायेंगे। इस प्रकार सरकार विश्वविद्यालय तथा अन्य शिक्षण संस्थानों से निकलने वाले योग्य व परिश्रमी विद्यार्थियों से वंचित रह जायेगी।

(6) प्रत्यक्ष भर्ती के परिणामस्वरूप प्रशासन में नौदवान नियमित रूप में आते रहते हैं। इससे देश की बदनी दृढ़ मानाविर, राजनीति तथा पाक्षिक परिस्थितियों के अनुकूल नागर-सेवाएँ बनी रहती हैं। अतः यह पद्धति परम्परावादी तथा प्रचुरोप उन्मूलन करने वाली प्रवृत्तियों के विकास का रोध देती है।

(7) तरनीरी मेवाया के लिए खुली प्रतियोगिता पद्धति (Open Competitive System) का विशेष महत्त्व है। इसमें ऐसे व्यक्तियों को प्राप्त किया जा सकता है जो नवीन अनुसन्धानों व सोचों से परिचित हैं। जिसमें अपने उन्मूलनप्रियों का निरोध करने में बाध कठिनाई न हो।

### बाह्य से भर्ती के दोष

#### (Demerits of Recruitment from outside)

बाह्य से भर्ती के जहाँ कुछ महत्वपूर्ण गुण हैं वहाँ इन पद्धति में कुछ दोष भी हैं। इसी दोषों के कारण इस पद्धति की प्रामाण्यता की जाती है। वे तर्क निम्न हैं—

(1) इस पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह बताया जाता है कि इससे प्रशासन में अनुभवीतन व्यक्ति प्रवेश पा जाते हैं। इससे प्रशासन में दक्षता कम हो जाती है। नये व्यक्तियों की प्रशासनिक रायें सीपने में कई वर्ष लग जाते हैं।

(2) इस पद्धति में प्रशिक्षण की व्यवस्था करना आवश्यक होता है। इससे सरकार का व्यय में धन व्यय करना होता है।

(3) छात्रोपन यह भी कहते हैं कि यह आवश्यक नहीं कि नये कर्मचारी पुराने कर्मचारियों से योग्य हों। जहाँ पुराने कर्मचारियों की उन्नति का मार्ग बंद हो जाता है तो वे उत्साहित हो जाते हैं। इसका प्रशासन पर प्रभाव पड़ता है।

(4) इस पद्धति का यह भी दोष बताया जाता है कि लिखित परीक्षा या साक्षात्कार के आधार पर योग्यता की वास्तविक जाँच नहीं की जा सकती।

यहाँ पद्धतियों के गुण तथा दोषों के अध्ययन के पश्चात् यह निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि दोनों में से कोई भी पद्धति अपने में पूर्ण नहीं है। किसी न किसी रूप में सौर-प्रशासन के कर्मचारियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में दोनों पद्धतियों को स्थान दिया जाता है। आज सभी देशों में उच्च पदों की भर्ती के लिए दोनों प्रकार की पद्धतियों का प्रयोग किया जाता है। कभी-कभी वे अनुपात की मात्रा तक निश्चित कर दी जाती है। भारत में अग्नित भारतीय सेवाओं (All India Services) जैसे भारतीय प्रशासनिक सेवा, (I.A.S.), भारतीय पुलिस सेवा (I.P.S.) आदि। अन्य सेवाओं में कुछ प्रतिशत पद पर भर्ती भीतर से की जाती है जबकि शेष रिक्त पदों पर नियुक्तियाँ खुली-प्रतियोगिता द्वारा की जाती हैं। इसी प्रकार राज्य स्तरीय सेवाओं में कुछ प्रतिशत पद भीतर से भर्ती के द्वारा भरे जाते हैं और बाकी पद खुली प्रतियोगिता द्वारा। परन्तु जहाँ कुछ निम्न पदों का प्रवेश है, उनको भर्ती खुली प्रतियोगिता के द्वारा की जाती है।

इंग्लैण्ड में उच्च पदों पर 80 प्रतिशत व्यक्ति प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षाओं में परिणामस्वरूप भर्ती की सुखी व्यवस्था के द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और 20 प्रतिशत व्यक्ति निम्न सेवाओं में से पदोन्नति के आधार पर नियुक्त किये जाते हैं। मॅंरा० अमेरिका में उच्च पदों पर भर्ती अधिकांश मात्रा में निम्न पदों पर कार्य करने वाले व्यक्तियों में से की जाती है, क्योंकि वहाँ पर सिविल सेवा के सम्बन्ध में बढौर नियम नहीं है।

अतः में कहा जा सकता है कि भर्ती की व्यवस्था में हम दोनों में से किसी एक पद्धति को अपनाने का पूर्ण निश्चय नहीं कर सकते। हमें दोनों ही व्यवस्थाओं को अपनाकर उनके गुणों में लोक सेवाओं को कार्य-कुशल बनाना होगा।

#### (4) कर्मचारियों की योग्यता

##### (Qualification of Personnel)

लोक-प्रशासन में कर्मचारियों के लिए योग्यता का हाना अत्यावश्यक है, क्योंकि प्रशासन का कोशल इसी पर निर्भर है। इसी कारण लोक सेवाओं में विभिन्न पदों के लिए योग्यता निर्धारित कर दी जाती है। जो लोक उन योग्यताओं को रखते हैं, पद के लिए अभ्यार्थी (Candidate) बन सकते हैं। लेकिन समानता और मान्यता के समर्थकों ने पूर्व अपेक्षित योग्यता (Pre-requisite Qualification) को समानता के सिद्धान्त के विरुद्ध बताया है। उनका विचार है कि प्रत्येक व्यक्ति को इस याग का अवसर होना चाहिए कि वह अपनी पसन्द की किसी भी सेवा के लिए प्रति-योगिता कर सके। शिक्षा सम्बन्धी योग्यताएँ प्रतियोगिता के क्षत्र को बेका उग्री लोगों तक सीमित कर देती हैं, जो कि उस योग्यता को पूरा करते हैं, जो उचित नहीं है। हमने विपरीत जो लोग इस सम्बन्ध में हैं कि पूर्व अपेक्षित योग्यताएँ होनी चाहिए, वे तर्क प्रस्तुत करते हैं कि प्रत्येक व्यक्ति प्रत्येक पद के लिए योग्य और उपयुक्त नहीं हो सकता। अतः पदों के लिए उग्री लोगों को प्रतियोगी बनने की हकीकत दी जानी चाहिए जो उनके सम्बन्ध की योग्यता रखता ही। इससे प्रयोग्य व्यक्तियों को सेवा से बाहर रखा जा सकता है। अतः प्रत्येक पद के लिए कुछ योग्यताओं को निर्धारित किया जाना चाहिए।

लोक सेवाओं में भर्ती के लिए कुछ योग्यताएँ निर्धारित की जाती हैं। साधनता को दो श्रेणियों में बाँटा जा सकता है—(1) सामान्य तथा (2) विशिष्ट। सामान्य योग्यताओं में अन्तर्गत नागरिकता, अधिवास, तिम एवं आयु आदि आते हैं। ये योग्यताएँ सभी कर्मचारियों पर समान रूप में लागू होती हैं। विशेष योग्यताओं में शिक्षा, अनुभव, तकनीकी ज्ञान आदि आते हैं।

#### सामान्य योग्यताएँ

##### (General Qualifications)

(क) नागरिकता (Citizenship)—लोक-प्रशासन के कर्मचारियों के लिए यह आवश्यक माना गया है कि वे राज्य के नागरिक हों। अनागरिक या विदेशियों

को सरकारों के पास में स्थान नहीं दिया जाता है। ऐसा होना इसलिए आवश्यक माना गया है कि सरकारों के पास में कार्य करने वाले कर्मचारियों का सरकार तथा राज्य के प्रति स्वाभिमान होना आवश्यक है। यह सभी सम्भव है जबकि मौर-कर्मचारियों राज्य के नागरिक हैं। सभी-कभी विदेशियों को भी सरकारों के पास में रखा दिया जाता है। किन्तु इस सम्बन्ध में नियम यह है कि ऐसा करने समय उनको राज्य के प्रति कर्तव्य की भावना होनी है। इस प्रकार की व्यवस्था स० ग० अमेरिका में पाई जाती है।

(९) अधिवसन (Domicile) कहीं-कहीं पर कर्मचारियों की सेवा करने समय अधिवसन या निवास का प्रतिबन्ध लगा दिया जाता है। उदाहरण के लिए, भारत में राज्यों के प्रशासकीय पदा पर केवल उन्हीं लोगों को नियुक्त किया जाता है जो उस राज्य के निवासी हों किन्तु इस प्रकार का प्रतिबन्ध तकनीकी सेवाओं के लिए नहीं लगा जाता है। अधिवसन की आवश्यकता का सर्वप्रथम स० ग० अमेरिका में लागू किया था। वहाँ प्रायः सभी विभिन्न राज्यों का राष्ट्रीय सेवाओं में सम्बंधित प्रतिबन्ध दिया जाता है। किन्तु इस सिद्धान्त द्वारा कार्य-सुचारिता प्रभावित होती है। कई ऐसे कार्य व्यक्ति हों करने हैं जो अधिवसन की शर्त के परिणामस्वरूप किसी राज्य या प्रदेश में निरन्तर नहीं हो सकते हैं। भारत में भी कई राज्यों द्वारा इस परिपाटी का प्रयोग किया है। कई बार सम्मान-पत्रों में यह शर्तों की मिलती है कि किसी राज्य में कुछ पदों का विज्ञापन दिया किन्तु अभ्यासी (Candidate) के लिए यह आवश्यक है कि वह उसी राज्य का हो। इस प्रकार किसी दूसरे राज्य का व्यक्ति उन पदों के लिए प्रार्थना-पत्र नहीं दे सकता। कुछ राज्य अपने क्षेत्र में रहने वाले व्यक्तियों को दूसरे राज्य में रहने वाले व्यक्तियों की प्रशिक्षण प्रशिक्षण पदों पर प्रार्थना करने हैं। इससे दूसरे राज्य के योग्य व्यक्ति नियुक्ति में बाधित नहीं होते हैं। लोक-सेवाओं में लोगों के लिए अधिवसन की आवश्यकता आवश्यक बनाने में योग्यता का सिद्धान्त सुविधा देता है। जैसा कि स्टाल (Stahl) का विचार है कि "योग्यता के आधार पर चयन करने की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह होती है कि सर्वश्रेष्ठ योग्यता प्राप्त व्यक्ति को भर्ती किया जाये चाहे वह कहीं भी रहेगा हो।"

(१०) लिंग (Sex) — प्रथम विश्वयुद्ध के पूर्व लिंग के प्रत्येक वर्षी देशों में स्त्रियों को महत्वपूर्ण राजनीतिक तथा प्रशासकीय पदों पर नियुक्त नहीं दिया जाता था। परन्तु 1919 के बाद दृढ़ता से स० ग० अमेरिका में लिंग-भेद को समाप्त कर दिया गया। लक्ष्मण, स्वतंत्रता, समानता तथा प्रजातन्त्र के वर्तमान युग में स्त्रियों को पुरुषों के समान अधिकार दिए गये हैं जबकि सरकारों में लिंग के आधार पर कोई भेद नहीं किया जाता। फिर भी कुछ ऐसी सरकारों में पाई जाती है जिनमें लिंग का ध्यान रखा जाता है, जैसे वायु सेना। सभी-कभी उच्च प्रशासकीय पदों पर विवाहित स्त्रियों पर रोक लगा दी जाती है, उसका कारण यह बताया जाता है कि विवाह के बाद उनका पारिवारिक उत्तरदायित्व उनके प्रशासकीय उत्तरदायित्व में बाधक हो सकता है।

(घ) आयु (Age) —प्रशासकीय पदों की भर्ती के समय आयु योग्यता को अत्यधिक महत्वपूर्ण माना गया है। परन्तु आयु कम से कम और अधिक से अधिक कितनी होनी चाहिए इस पर विचारक एकमत नहीं हैं। कुछ लोगों का यह विचार है कि कम उम्र के लोगों को सक्कारी सेवा में भर्ती कर उनको आवश्यकता के अनुरूप ढाल सकते हैं जबकि पक्की आयु (फ्रीड) वाले व्यक्ति को सेवाओं में लिया जाता है ना उम्र समय तक उनकी बुद्धि का विकास तथा अनेक पहलुओं पर विचार निश्चित हो जाते हैं, जिसका बदलना बहुत कठिन होता है। जबकि दूसरी ओर अधिक उम्र वाले व्यक्ति अधिक अनुभवशील होते हैं और अपने पद के उत्तरदायित्व को निभा सकते हैं। अधिकांश देशों में कम उम्र के लोगों का सेवाओं में लिया जाता है। भारत में राजनीतिक पदों पर नियुक्ति के लिए भी आयु-सीमा लगाई गई है। उदाहरण के लिए, भारत का राष्ट्रपति 35 वर्ष से कम की आयु का नहीं हो सकता तथा राज्य सभा के सदस्य के लिए 30 वर्ष की आयु का होना आवश्यक है। इसी प्रकार लोक सभा के सदस्य के लिए 25 वर्ष की आयु का होना आवश्यक माना गया है। प्रशासकीय पदों के लिए भी आयु का बन्धन लगा हुआ है। प्रशासकीय पदों के लिए 21 से 26 वर्ष की आयु निर्धारित की गई है। अधीनस्थ कर्मचारियों पर भी यह बन्धन लगा हुआ है। आग्न में निम्न त्तिपक ४ लिए कम से कम 18 वर्ष तथा अधिक से अधिक 25 वर्ष रखे गये हैं। इंग्लैंड में प्रथम श्रेणी लिपिक के लिए 22 वर्ष से लेकर 24 वर्ष तक की आयु तथा बॉय क्लर्क के लिए 15 वर्ष से लेकर 17 वर्ष की आयु अनिवार्य मानी गई है। कुछ पदों के लिए अधिकतम आयु निश्चित कर दी जाती है जिसमें उन लोगों की नियुक्ति उन पदों पर न हो सके जो अधिक आयु व हो जाने के कारण उन पदों के उत्तरदायित्व का निभान में असमर्थ हैं। इसके विपरीत स० रा० अमेरिका में आयु सम्बन्धी प्रतिबन्धों को स्थान नहीं दिया गया है। वहाँ ऐसे व्यक्तियों को प्राथमिकता दी जाती है जिन्होंने व्यक्तिगत क्षमता में काम करने का अनुभव प्राप्त कर लिया हो। अतः ऐसी स्थिति में लोक सेवाओं में नियुक्ति के लिए आयु सीमा कुछ अधिक हागी अन्यथा अनुभवहीन कर्मचारी उपलब्ध नहीं हो सकते।

### विशिष्ट योग्यताएँ (Special Qualifications)

उपरोक्त सामान्य योग्यताओं के अतिरिक्त कुछ विशिष्ट योग्यताएँ भी प्रशासकीय पदों की भर्ती के लिए आवश्यक मानी गई हैं। इनमें अभ्यर्थी की शिक्षा, अनुभव तकनीकी ज्ञान तथा वैयक्तिक ज्ञान आदि आते हैं जिनका विवरण नीचे दिया जा रहा है।

(1) शिक्षा (Education) लोक सेवाओं में प्रवेश पान के लिए पद की निम्नतम शिक्षण योग्यता निर्धारित कर दी जाती है। उसके अभाव में किसी भी अभ्यर्थी को उस पद पर नियुक्त नहीं किया जा सकता। ब्रिटेन व भारत में प्रत्येक पद की निम्नतम शिक्षा-योग्यता निर्धारित है। ब्रिटेन में यह योग्यता सामाजिक तथा

मानव शास्त्रों की उदार योग्यता है जबकि म० ग० अमेरिका में तकनीकी तथा व्यावसायिक पदों को छोड़कर अन्य सरकारी पदों पर भर्तियों के लिए निम्नी प्रकार की शिक्षा सम्बन्धी योग्यता की आवश्यकता नहीं है। यहाँ सभी अमेरिकी नागरिकों को नौकरी में परोक्षा में बैठने के लिए समान अधिकार दिया जाता है। भारत में निम्न विषय के लिए न्यूनतम शिक्षा योग्यता संदिग्ध निर्धारित की गई है। प्रज्ञागवीय पदों के लिए किसी विश्वविद्यालय का स्नातक होना आवश्यक है। कुछ मामलों का विचार है कि शिक्षा सम्बन्धी योग्यता के निर्धारण के परिणामस्वरूप विश्वविद्यालयों में विद्यार्थियों की संख्या में बड़ी मात्रा में वृद्धि हुई है और जिसके कारण शिक्षा का स्तर में गिरावट आई है। यह तर्क ध्यान देने योग्य है कि उस शिक्षा अर्जित करने का पथ बढ़ाया यह नहीं है कि वह व्यक्ति प्रज्ञागमनिक कार्यों में अपना दक्ष होगा। इसी बात को ध्यान में रखते हुए कुछ विचारकों ने यह मत व्यक्त किया है कि भारत में प्रज्ञागवीय पदों में शिक्षा की योग्यता को कम कर दिया जाय अर्थात् विश्वविद्यालय की स्नातक डिग्री (Bachelor's Degree) के स्थान पर हायर सेकेंडरी (Higher Secondary) की निम्नतम शिक्षा स्वीकार की जाय और उससे प्रशिक्षण की व्यवस्था बढ़ा दी जाय। ऐसा होने पर अभ्यर्थी (Candidate) अपने पद के सम्बन्धित ज्ञान को अर्जित कर सकेंगे और उनमें उत्तरदायित्व का निर्वाह कर सकेंगे।

लेकिन यह भी स्वीकार करना होगा कि उस शिक्षा व्यक्ति के ज्ञान, बुद्धि तथा अनुभव में वृद्धि करती है जिसमें उसका दृष्टिकोण स्थापित हो जाता है और निर्गुण की शक्ति बढ़ जाती है। निर्धार के और पर यह कहा जा सकता है कि प्रशिक्षण यह रहेगा कि औद्योगिक शिक्षा और प्रज्ञागमन को आवश्यकताओं के बीच परस्पर सम्बन्ध दिया जाये।

(2) अनुभव (Experience) म० ग० अमेरिका में नौकरी में लोगों के अनुभव की अपेक्षा महत्त्व दिया जाता है। भारत में भी प्रज्ञागवीय पदों की भर्तियों के समय अनुभव का ध्यान रखा जाता है। इसका कारण यह है कि अनुभवहीन में अनुभवहीन उपायुक्त होता है। परन्तु कई पदों पर विज्ञानयुक्त तथा महाविद्यालय में शिक्षण संबंधियों की नियुक्ति की जाती है। यह आवश्यक माना गया है कि जो उस प्रज्ञागवीय पद हैं वहाँ अनुभव की भर्तियों का आधार माना जाना चाहिए परन्तु दूसरी ओर मापदण्ड या अधीनस्थ पदों पर अनुभव के अभाव में भी सरकारी सेवा में प्रवेश दिया जा सकता है।

(3) तकनीकी ज्ञान (Technical Knowledge)—प्रज्ञागमन में कुछ ऐसे पद होते हैं जिनके लिए विशेष योग्यता अर्थात् तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता होती है। जैसे इंजीनियर, डॉक्टर, वैज्ञानिक, कानूनी परामर्शदाता तथा लेखापाल आदि। एक डाक्टर के लिए एम. बी. बी. एस. की डिग्री का होना आवश्यक माना गया है। इसी प्रकार इंजीनियरिंग तथा अन्य पदों के लिए भी तकनीकी शिक्षा को महत्त्व

दिया जाता है जिससे सम्भाव में उग पद के उत्तरदायित्व को पूरा नहीं किया जा सकता है।

(4) वैयक्तिक गुण (Personal Qualities) -लोक सेवा में वैयक्तिक गुणों को महत्व दिया जाता है। लोक-प्रशासन की सफलता उसमें कार्य करने वाले कर्मचारियों के वैयक्तिक गुणों पर निर्भर करती है। वैयक्तिक गुणों में ईमानदारी, मर्यादितता, नम्रता, कर्तव्य-परायणता, आजापामन आदि गुण आते हैं। यद्यपि इन गुणों का पता कर्मचारी के लम्बे समय तक कार्य करने में चलता है परन्तु फिर भी मौलिक साक्षात्कार से इन गुणों का कुछ पता लगाया जा सकता है। इसके अनिश्चित अभ्यर्थी ने जिस शिक्षा संस्था में शिक्षा प्राप्त की उससे प्रधानाचार्य के द्वारा दिये गये चरित्र प्रमाण पत्र देखकर भी इन योग्यताओं का पता लगाया जाता है।

यह बात महत्वपूर्ण है कि प्रशासन में अधिकारियों में नेतृत्व की क्षमता होनी चाहिए तथा साथ ही उनका नेतृत्व म-देह में पड़े होना चाहिए। इसका सीधे सम्बन्ध में यह है कि प्रशासकीय अधिकारी भ्रष्ट, दुष्चरित्र नहीं होने चाहिए। आवश्यकता इस बात की है कि अधिकारियों में दूसरों के विचारों को सुनने व अपने विचारों को समझाने की क्षमता हो। उसमें लोक-कल्याण की भावना हो। लोक सेवा प्रति जन्म प्रशासकीय संगठन का एक भाग होता है अतः उसमें उपयुक्त सदस्यों का होना अनिवार्य है। फिकनर तथा प्रेस्वेल ने लोक प्रशासन के अधिकारियों में कुछ गुणों का होना अनिवार्य बताया है जो निम्न हैं—

- (1) विचारों की सीमासीमा हो किन्तु अनिवार्यतः चिन्तन का एक वैज्ञानिक ढंग हो—जो समस्या की आवश्यकता को मान्यता दे।
- (2) संगठन तथा प्रबन्ध की विषय-वस्तु (Subject-Matter) का ज्ञान होना चाहिए।
- (3) समस्या को सुगमतापूर्वक सुलभाने की योग्यता।
- (4) पढ़ने-लिखने की व्यापक योग्यता।
- (5) जटिल परिस्थितियों को विभिन्न व्यक्तियों के सम्पर्क द्वारा सुलभाने की योग्यता।

### भारत में लोक सेवा की योग्यताएँ या अर्हताएँ

#### (Qualifications of Public Personnel in India)

भारत में भी सामान्य लोक विधिष्ट योग्यताओं को लोक सेवा में भर्ती के लिए अपनाया गया है। नागरिकता की दृष्टि से नेपाल सिविकस व नका के विस्थापित (Migrated) भी लोक-सेवा के लिए प्रत्याशी हो सकते हैं। ऐसा भारत का इन देशों के साथ पण्डित सम्बन्ध का होना है। अधिवास की दृष्टि से सभी निधनपूर्ण समाप्त कर दिये गये हैं। प्रशासनिक सेवा में आने के लिए प्रवेश की समानता को स्वीकारा गया है जो प्रशासनिक सेवा के लिए आवश्यक है। लेकिन व्यवहार में अभी भी राज्य नियुक्तियाँ करने समय आने निवासियों को ही प्राथमिकता देता है।

बड़े दार भनों के अधिदन-पत्र माँगन समय बड़े गरम भवनी भास जानने दाँद की प्रापमिता दी जायेगी, का प्रयोग करने है। त्रिमरा धर्म यह है कि हमारे राज्य के ध्यानि पर के योग्य नहीं समझे जा सकन खासि उनको हम राज्य की भाषा का ज्ञान नहीं होता। विग-अट के सम्बन्ध में भारतीय परिषान में स्पष्ट किया गया है कि "मभी नामागिया व निग राज्य के अन्तर्गत किसी भी पर निपुनि अधरा निपुनि मध्यमी मामला में समान अवसर जाये।" किसी भाव जाति धर्म विग के आधार पर कोई भेद भाव नहीं किया जायेगा। यही कारण है कि भारत में सम्बन्धी मवाला में वही मवाला में स्थिती प्रवेश पा रही है और वही-वही पदों पर नियुक्त है। प्राप्ति की दृष्टि में भारत विदेश खासि देन नरपुवका का ही भर्ती करने है। भारत में काव-मवाला में सेवा के लिए निम्नलिखित प्राप्ति 18 वर है। प्रासासनिक वही पदों के लिए प्राप्ति 21 में 25 वर रगी गई। नवनीकी तथा अनुभव दाँद पदों पर कुछ नवमी दान जाती है। जहाँ नर विनिष्ट योग्यता का प्रश्न है भारत में निविष्ट या हमारे मध्यम पदा के लिए हाई स्कूल (High School) या हायर सेकेंडरी की योग्यता अनिवार्य रखी गई है। वह पदा के लिए ग्लानक दिखी (निगी भी मवाला की) अनिवार्य मानी गई है। भारत में मापारम्पनका सभी पदा पर विद्वद्विद्यालयों में निवृत्त विद्याविद्या को भी मवाला में बना दिया जाता है और बाद में प्रविधान की व्यवस्था की जाती है। फिर भी कुछ पदा पर निपुनि व निग पूर्व-अनुभव की प्राप्ति माना गया है। नवनीकी पदा के लिए अनुभव आवश्यक योग्यता समझी जाती है। किन्तु श्रीर-प्रशासन में लोक-मेवको तथा नवनीकी वर के बीच समुचित सम्बन्ध का परीक्षा प्रश्न त्रिमिश्र समझा जाता है और इस प्रश्न का अभी नर दाँद ग्लानकनक और सम्मानजनक उत्तर नहीं मिल पाया है। कुछ समय पूर्व उत्तर प्रदेश में राज्य-विद्युत मण्डल के नवनीकी अधिकाधिक न दही आधार पर इत्यादि भी की थी। वर ऐसे उपाय योत्रे जाने चाहिए त्रिमम होना वरों के बीच मोटाई की व्यवस्था की जा सके।

मध्य में यह कहा जा सकता है कि वर्तमान में उपर्युक्त सामान्य तथा विशेष योग्यताया का हास आवश्यक है। परन्तु परस्परगुण प्रश्न यह है कि इन योग्यताओं की किस प्रकार में नापा जाये। मौखिक परीक्षाओं में इन सभी योग्यताओं का पता आनद्वारिक रूप में नहीं लगाया जा सकता। फिर भी इस प्रकार की परीक्षा में सम्मानों के आन्तरिक गुणों का बहुत कुछ मोषा नर बना लगाया जा सकता है। नीचे हम वर्तमानों की योग्यता को निर्धारित करने के इस का विद्युत रूप में वर्णन करेंगे।

### (5) वर्तमानों की योग्यता को निर्धारित करने के ढंग

#### (Methods of Determining Qualifications)

श्रीर-प्रशासन में वर्तमानों की जहाँ करने समय कुछ योग्यताओं का होना आवश्यक माना गया है। किन्तु यह किस प्रकार में पता लगाया जाये कि वर्तमान



योग्यता किसी कर्मचारी में है या नहीं। इस प्रश्न का हल कोई घासान नहीं है। कर्मचारियों की योग्यता निर्धारण का सही तरीका ही प्रशासन में योग्य कर्मचारियों की भर्ती के लक्ष्य को सफलता पूर्वक प्राप्त कर सकता है। भिन्न भिन्न देशों में योग्यता निर्धारण करने के भिन्न-भिन्न तरीके काम में लाये जाते हैं परन्तु निम्न कुछ ऐसे तरीके हैं जो सामान्यतया कर्मचारियों की योग्यता को निर्धारण करने में उपयुक्त सिद्ध हुए हैं—

- (1) नियुक्ति अधिकारी का व्यक्तिगत म्याप,
- (2) साक्षात्कार एवं योग्यता आदि के प्रमाण-पत्र,
- (3) पूर्ण अनुभव का उल्लेख, यथा
  - (i) शिक्षा सम्बन्धी, (ii) व्यवसाय सम्बन्धी।
- (4) परीक्षाएँ।

(i) लिखित तथा (ii) मौखिक या अलिखित।

कर्मचारियों की लोक-सेवा में भर्ती का सरलतम तथा प्राचीन उपाय यह है कि अभ्यार्थी की योग्यता को निर्धारित करने का अधिकार नियुक्ति अधिकारी को दे दिया जाय। इसमें नियुक्ति अधिकारी अभ्यार्थी को प्रश्न पूछकर उसके आन्तरिक गुणों तथा बाहरी गुणों की जाँच करता है। यह तरीका यद्यपि बहुत सरल है परन्तु इसमें पक्षपात की आशंका बनी रहती है। जहाँ तक छोटे उद्योगों का प्रश्न है यह प्रणाली निश्चित रूप से अच्छी सिद्ध हुई है परन्तु बड़े उद्योगों तथा राज्य जैसे बड़े संगठन में यह पद्धति ठीक सिद्ध नहीं हुई है। आलोचकों का कहना है कि राज्यों में नियुक्ति के अधिकार को नियुक्ति अधिकारी पर छोड़ देने में उचित भर्ती नहीं होगी क्योंकि नियुक्ति अधिकारी राजनीतिक प्रभाव से असूना नहीं रह सकता। इसके अनिश्चित नियुक्ति अधिकारी सर्वगुण-सम्पन्न नहीं होता। तकनीकी कार्यों के कर्मचारियों की भर्ती वही व्यक्ति कर सकता है जिसे उच्च तकनीकी कार्य में दक्षता प्राप्त हो। इसके अलावा यह तरीका अप्रशासनिक भी है।

इस पद्धति की आलोचना होने हुए भी कई स्थानों पर नियुक्तियाँ नियुक्ति अधिकारी के व्यक्तिगत निर्णय पर ही की जाती हैं। जैसे पर्सनल सहायक, व्यक्तिगत सचिव आदि ऐसे पद हैं जिन पर नियुक्ति करते समय नियुक्ति अधिकारी का निर्णय ही अन्तिम होता है।

साक्षात्कार व्यवहार तथा योग्यता आदि के प्रमाण पत्रों द्वारा भी किसी अभ्यार्थी के गुणों का ज्ञान प्राप्त हो सकता है। जब कोई प्रत्यासी प्रार्थना-पत्र देता है तो योग्यता के प्रमाण-पत्र देता है और योग्यता के प्रमाण-पत्रों के साथ-साथ साक्षात्कार तथा खेल-कूद सम्बन्धी प्रमाण-पत्रों की प्रतिलिपियाँ मलगन करनी होती हैं। इन प्रमाण-पत्रों में यह पता लगाया जाता है कि अभ्यार्थी की शिक्षा सम्बन्धी योग्यता क्या है तथा किन-किन परीक्षाओं में कौनसी श्रेणी प्राप्त की। स्कूल तथा कॉलेज में खेल कूद में कितना भाग लेता रहा है अथवा शारीरिक योग्यता के लिए उसने एन० सी० सी०,

भ्रातृद्वय तथा अन्य बाबों में रचना नाम दिया है। इसके अतिरिक्त उनका विद्यार्थी जीवन कैसा रहा है अर्थात् पात्रावारी का उद्घटन।

इन प्रमाण-पत्रों को देखकर ही प्रत्यासी की योग्यता का निर्धारण किया जाता है तथा अभ्यार्थी को चुनाव करके मास्त्राल्कार या प्रनियोगी परीक्षा के लिए बुलाया जाता है। यदि अभ्यार्थी की मर्यादा कम होती है तो योग्यता सम्बन्धी निर्धारण बहुत कुछ सीमा तक इसी आधार पर होता है। इन प्रमाण पत्रों के द्वारा ही अभ्यार्थी के जीवन की भौतिकी मिलती है। परन्तु इस पद्धति का सम्भावित दोषों की योग्यता की जाँचने की एक मात्र कमीटी के रूप में प्रयोग नहीं किया जा सकता। इस पद्धति का प्रयोग इतिहास दिया जाता बाह्य जिनसे सम्भावित दोषों की मर्यादा मूखी में से प्राग्भित्त बनाए दिया जा सके। इस पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह है कि हमें निम्नलिखित अधिकारी को एक व्यक्ति के विवेक पर आधारित रहना पड़ता है। किन्तु हमसे हमारा समिप्राय यह नहीं कि उन पद्धति के द्वारा अनेक दोषों की छाया नहीं की जा सकती। यदि प्रमाण-पत्र देने वाले अधिकारी सभी परिस्थितियों का ध्यान में रख कर प्रमाण-पत्र दें तो निम्नलिखित अनेक दोषों को प्राप्त किया जा सकता है। यहाँ यह बताना भी आवश्यक है कि केवल अभ्यार्थी के प्रमाण-पत्रों के देखने से ही उसकी योग्यता का पता नहीं चल सकता। विस्मय का स्थूल जीवन भगवान्, सावरबाह् आदि दोषों में पूर्ण या पर वह जर्मनी का सबसे योग्य प्रमाणक, राजनीतिक, तथा महान् मण्डल-गर्त मिट्टी रूप।

साधारण तथा योग्यता के प्रमाण-पत्रों के साथ-साथ अभ्यार्थी में पूर्व अनुभव का उल्लेख भी होता है। पूर्ण अनुभव के प्रमाण-पत्र अभ्यार्थी की योग्यता को प्रकट करने में महत्त्व मिट्टी हुए हैं। इस प्रकार के प्रमाण-पत्रों से प्रार्थी की शिक्षा तथा व्यावसायिक योग्यता का पता लग जाता है। कुछ शिक्षण सम्बाधों में विद्यार्थियों के बारे में पूर्ण पता लगा जाता है। इसी प्रकार प्रत्येक कार्यलय में कर्मचारियों के व्यक्तिगत रिकार्ड रक्ते जाते हैं। ५०० २००० कर्मचारियों में इस पद्धति को वैज्ञानिक रूप प्रदान करने का प्रयास किया गया है। यहाँ कर्मचारियों की कार्य-कुशलता तथा सेवा परीक्षण सम्बन्धी अभिव्यक्त करने की प्रथा है। इस प्रकार के अनुभव का महत्त्व उग समय अधिक होता है जबकि प्रमाणन में पदोन्नति में निम्नलिखित की जाती है। परन्तु विद्यार्थी रिकार्ड देखकर ही किसी कर्मचारी की योग्यता को नहीं आँका जा सकता। इस पद्धति की हम सम्मोचनन नहीं कह सकते।

जिन पद्धतियों का अभी ऊपर वर्णन किया है वह अभ्यार्थी की सामान्य योग्यता को पता लगाने में पूर्णतया सफल नहीं हो सकती हैं। अतः सुभाष यह दिया जाता है कि किसी नवीन प्रणाली को कार्य रूप दिया जाय। इस नवीन प्रणाली को परीक्षा प्रणाली कहते हैं। कर्मचारियों की यहाँ के लिए परीक्षा पद्धति कोई नई नहीं है। इससे 300 वर्ष पूर्व यूनान के गुप्ततत्त्व दार्शनिक प्लेटो (Plato) ने योद्धाओं के चुनाव के लिए एक विशेष प्रकार की परीक्षा-प्रणाली के उपयोग करने

का मुभाव दिया था। इसके बाद भी किसी विनाय कार्य के लिए निधुक्त किय जान जाने व्यक्तियों को किसी न किसी प्रकार की परीक्षा देनी पड़ती थी। जैसे उस समय पोर्तुगैज व्यक्ति दसवाम्बर नौचार करने वाले कागीयर के पास नौचरी के लिए जाता तो उसे नौचरी पाने के पूर्व अपने भावी मालिक को सन्तुष्ट करना होता था कि उस दम्बर बनाने की विद्या अनी है। अतः परीक्षा पद्धति बहुत पुरानी पद्धति है।

आज भी उम्मीदवाग की योग्यता और प्रतिभा की सबसे विश्वसनीय और सही कमोटी 'परीक्षा' ही मानी जाती है। परीक्षाओं का आज नौचारियों की योग्यताओं को मापने के यत्र के रूप में प्रयोग सर्वप्रथम चीन में प्रारम्भ हुआ था। प्राधुनिक युग में परीक्षा पद्धति का प्रयोग प्रजा की सरकार ने किया था। इसके बाद यूरोप के अन्य देशों और अमेरिका में भी विविध गेजा में नौचारियों की भर्ती के लिए परीक्षा प्रणाली को ही अपनाया।

परीक्षा प्रणाली के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि इसमें न कवन दमगत राजनीति और वक्षयन में सवादा को बचाया जा सकता है। अतः यह भी कहा जा सकता है कि इसको अपनाने में अयोग्य और अनुपयुक्त व्यक्तियों को भोज सेवाओं से दूर रखा जा सकता है। यह कहना तो बड़ा बलिन है कि इस प्रणाली में कोई दोष नहीं है। यह भी सम्भव है कि परीक्षा में प्राप्त निष्कर्ष कभी-कभी गलत और भ्रामक हो सकते हैं। फिर भी मायघानी ने नौचार किय गये प्रश्न पत्रों के उत्तरों के आधार पर प्रत्येक अभ्यासी की प्रतिभा और योग्यता का कुछ प्रश्नों में पता लगाया जा सकता है।

परीक्षा का प्रकार की जानी है—मौखिक तथा लिखित। इस परीक्षा में भाग लेने के लिए पहले से ही शिक्षा सम्बन्धी योग्यता निर्धारित कर दी जाती है। कुछ प्रशासकीय सेवाओं में नौचारियों की निधुक्ति मौखिक या लिखित परीक्षाओं का आधार पर की जानी है और कुछ पदों अथवा सेवाओं के लिए दोनों ही प्रकार की परीक्षाओं को अपनाया जाता है। यहाँ हम दोनों प्रकार की परीक्षा का विस्तृत वर्णन करेंगे।

### लिखित परीक्षा (Written Examination)

लिखित परीक्षा का उद्देश्य प्रत्याशियों की सामान्य बुद्धिमत्ता एवं ध्येष्टनर ज्ञान का पता लगाना होता है। उन परीक्षाओं में उन विषयों को रखा जाता है जो सामान्यतया अभ्यासी विद्यालय में पढ़ चुका होता है। ऐसा विश्वास किया जाता है कि इन लिखित परीक्षाओं में उच्चतम अंक प्राप्त करने वाला अभ्यासी समस्त कार्यों में दक्ष होगा। लॉर्ड मन्सफेल्ड के विचार इस सम्बन्ध में महत्व रखते हैं। उनके अनुसार, "ऐसे व्यक्ति जो 21 या 22 वर्षों तक ऐसे अध्ययनों में व्यस्त रहे जिनका किसी भी प्रकार के व्यवसाय में सम्बन्ध नहीं रहा और जिनके प्रभाव में उनका मस्तिष्क खुला, ग्रहणशील तथा शक्तिशाली बना है, वे व्यवसाय के प्रत्येक कार्य में उन व्यक्तियों से अधिक सफल सिद्ध होंगे जिन्होंने कि 18-19 वर्ष तक अपने व्यवसायों के विशेष अध्ययन में व्यतीत किये हैं।"

निम्नलिखित परीक्षा दो प्रकार की होती है - निम्नलिखित के तरह की परीक्षा तथा लघु उत्तर परीक्षा (Essay type and short answer) -

निम्नलिखित की तरह की परीक्षा में अभ्यासियों को प्रश्नों के उत्तर निम्नलिखित की तरह लिखने होते हैं। इस प्रकार की परीक्षा से अभ्यर्थी की लेखन शक्ति, लेखन शक्ति तथा विचारों को व्यक्त करने की शक्ति का पता लग जाता है। अभ्यर्थी में कितना ज्ञान है तथा उसे समझने की कितनी शक्ति है इसका भी पता इस पद्धति में लग जाता है। भारत में इसी प्रणाली को महत्त्व दिया जाता है। इस प्रणाली के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि इस प्रकार के लघु उत्तर अभ्यर्थी प्रश्नोत्तर में लिख सकता है। विद्यार्थियों तथा महाविद्यालयों में भी इस प्रकार के प्रश्न-उत्तर छात्र हैं जिन्हें उत्तर लिखने पड़े लिखने होते हैं। वास्तव में इस प्रकार की परीक्षा में ज्ञान का पता नहीं लग सकता। कारण यह है कि अभ्यर्थी गूढ़-गूढ़ उत्तर लिख देता है यदि उस प्रकार के प्रश्न उसे प्रश्न पत्र में मिल जाते हैं।

लिखित परीक्षा का दूसरा तरीका लघु उत्तर परीक्षा होता है। इसमें प्रश्नों के उत्तर बड़े-छोटे लिखने होते हैं। इस प्रकार की परीक्षा में अभ्यर्थी को धाड़ा समय देकर अधिक प्रश्न दे दिये जाते हैं और उनका जवाब जाता है कि इन प्रश्नों के उत्तर हों अभ्यास में दिये जाते हैं। कभी-कभी प्रश्न के छोटे उत्तर लिख दिये जाते हैं वे उत्तर गलत तथा गरीब दावा ही हों लगते हैं तथा अभ्यर्थी को यह कहा जाता है कि उनके सामने लिखे उत्तर जो गलती है उन पर निश्चय लवाये। इस प्रकार अभ्यर्थी के सामान्य ज्ञान की गहराई की जाती है और यह भी पता लगाया जाता है कि उसमें गीष्म निर्गुण करने की कितनी शक्ति है। इस प्रकार की परीक्षाओं को राजस्थान भारत में भी स्वीकृत किया जाने लगा है।

इस प्रकार की परीक्षा का दोष यह है कि इसमें इसका समय अभ्यर्थी को मिलता है कि वह कुछ सोच नहीं सकता। इसमें परीक्षार्थी की लिखने की शक्ति का पता नहीं लगाया जा सकता, कारण कि प्रश्नों के उत्तर 'हाँ' या 'नहीं' में देने होते हैं। इनके प्रतिशत इसके द्वारा जटिल समस्याओं के विश्लेषण की योग्यता का पता नहीं लगाया जा सकता। इस प्रणाली में अभ्यर्थी (Candidate) के पाठ्यक्रम गुणों का पता नहीं लगाया जा सकता। कभी-कभी यह भी आरोप लगाया जाता है कि ये परीक्षाएँ प्रयोगी के वेकन लघु सम्बन्धी ज्ञान को जाँच कर सकती हैं। कुछ प्रयोगी विद्वानों का यह विचार है कि यदि इन परीक्षाओं के प्रश्नों को महत्त्वपूर्ण में छुटा जाय तो यह प्रणाली अन्य सभी प्रणालियों में उपयोगी सिद्ध हो सकती है तथा कम व्यर्थ के माध्य प्रत्याशी का निर्माण न करे तथा निर्माण करने की योग्यता का माप कर सकती है। इस परीक्षा पद्धति के सम्बन्ध में प्रो० रॉबिन्सन (Prof. Robson) ने लिखा है कि "निम्नलिखित सहायकों का चयन ऐसे लघु परीक्षाओं के द्वारा किया जाता है जिनमें गणित, प्रश्न-विन्यास (Spelling) तथा शब्दों के वर्ण आदि में सम्बन्धित गलत 'मही व गलत' प्रश्न दिये जाते हैं। इन परीक्षाओं का एक बम्बोज दोष यह है कि

इसमें ठीक योग्यता के लिए कोई स्थान नहीं होता जैसा कि स्पष्ट वस्तुओं की ही होता है, परन्तु इसमें यह नाम अग्रगण्य है कि कार्य की गति में हो जाना है।" किन्तु एल० डी० ह्वाइट (L. D. White) का मत है कि—“इसमें परीक्षण की ही परीक्षा की जाती है। किसी योग्यता का स्थान नहीं नहीं रहता।” (It permits the testing of the test itself and has no ability.)

### लिखित परीक्षाओं के विभिन्न प्रकार (Different Forms of Written Test)

परीक्षा के सम्बन्ध में एक सर्वविदित मान्यता है कि इसमें आवेदन या अभ्यर्थी (Candidate) की योग्यता का सीधे मापा जा सकता है। लिखित परीक्षाओं द्वारा सीधी भर्ती के लिए ही नहीं परितु पदार्थों के लिए भी व्यक्ति की योग्यताओं को अधिक दृष्टान्त रूप में सम्बन्धपूर्वक मापा जा सकता है। लिखित परीक्षा मौखिक या कार्य सम्पन्नता की परीक्षा की तुलना में अधिक सुगम और सस्ती होती है क्योंकि इसमें एक ही समय में अनेक व्यक्तियों की परीक्षा ली जा सकती है। लिखित परीक्षाएँ अनेक प्रकार की होती हैं जिनका निम्न वर्गों में बाँटा जा सकता है—

#### (1) योग्यता परीक्षा (Ability Test) -

इस प्रकार की परीक्षा का उद्देश्य आवेदकों (Applicants) की स्मरण-शक्ति ताकत तथा विवेक प्रकाश की परीक्षणों के प्रति प्रतिप्रियाओं का पता लगाना है। इस प्रकार की परीक्षाओं के लिए 'मनोवैज्ञानिक उत्तर परीक्षा' या 'निबंध गृह्य परीक्षा' का प्रयोग किया जाता है। ये परीक्षाएँ विभिन्न प्रकार की होती हैं—

(i) सामान्य बुद्धि परीक्षाएँ (General Intelligence Tests)—इसमें मानविक योग्यता का जाँच करने के लिए टर्मेन ग्रुप टेस्ट (Terman Group Test) का प्रयोग किया जाता है। इस पद्धति की ग्रीक का श्रेय अमरिका के बीनेट तथा साइमन (Binet and Simon) को है।

(ii) यूनिक टेस्ट सिस्टम (Unit Test System)—बुद्धि के विभिन्न पक्षों की स्मरण-शक्ति, ताकत, दृष्टि, शक्ति, शक्ति, शक्ति की मापना की योग्यता परीक्षणों के लिए इस पद्धति का प्रयोग किया जाता है। इस पद्धति की ग्रीक का श्रेय एल० एल० थर्स्टोन (L. L. Thurstone) को है।

(iii) सामाजिक योग्यता परीक्षा (Social Intelligence Test)—सामाजिक योग्यता परीक्षाओं की परीक्षाओं का पता भी चार्टर ने लगाया था। इन परीक्षाओं का मूल उद्देश्य परीक्षार्थी (Candidate) के सम्बन्ध में इस बात का पता लगाना है कि वे अपने दो अनेक प्रकार के बातचीत के माध्यम जिस सीमा तक समायोजित कर सकते हैं। इसमें परीक्षार्थियों के ग्रुप बना दिए जाते हैं जो 15 दिन से 30 दिन तक कक्षा में रह जाते हैं तथा परीक्षक इनके साथ रहते हैं। परीक्षार्थी की प्रत्येक कार्य-गति पर नज़र रखी जाती है। इस अवधि में परीक्षार्थी कई परीक्षाओं में से

गुजरा है। इस प्रकार की परीक्षाओं का प्रयोग गुनिम मेवाघो तथा मेना में भर्ती करने समय किया जा सकता है।

(iv) प्रशासकीय योग्यता सम्बन्धी परीक्षाएँ (Administrative Ability Tests)—थर्स्टोन तथा मेडल (Thurstone and Milton Mendel) ने अपनी परीक्षा सम्बन्धी ग्रांजो के आधार पर यह बताया कि कुल प्रशासनिक बनने के लिए केवल बौद्धिक योग्यता ही आवश्यक नहीं है, अपितु उमम प्रशासकीय योग्यता होना भी अत्यावश्यक है। प्रशासकीय क्षमता के लिए मेडल ने निम्नलिखित गुणों को आवश्यक बताया है—

- (1) जनता का सूर्यावन करने की क्षमता।
- (2) सैद्धान्तिक व भाषात्मक विषयों में रुचि।
- (3) समूह में आचरण।
- (4) प्रशासकीय विवेक।
- (5) बुद्धि।
- (6) जन-साधारण के लिए सम्मान।
- (7) प्रत्यक्ष-संचाली सम्बन्धों को समझने का विवेक।
- (8) अपने देख-रेख में विवेक ज्ञाने वाले कार्यों में रुचि।

उपर्युक्त गुणों का पता लगाने के लिए गोल्डशोल्ड (Goldshold) परीक्षा का प्रयोग किया जाता है।

(v) यांत्रिक परीक्षाएँ (Mechanical Tests)—इस प्रकार की परीक्षाओं का प्रयोग टाइपिस्ट (Typist) तथा स्टेनोग्राफर (Stenographer) आदि की यांत्रिक योग्यता का पता लगाने के लिए किया जा सकता है।

(2) क्षमिष्योग्यता परीक्षा (Aptitude Test)—

इस प्रकार की परीक्षा का प्रयोग परीक्षार्थियों की मानसिक परिपक्वता का पता लगाने के लिए किया जाता है। इन्हें तथा चमरिका के कुछ विश्वविद्यालयों में विद्यार्थियों की मानसिक परिपक्वता को जाँचने के लिए इसका प्रयोग किया जाता है। अमेरिका में तो व्यापार तथा अन्य उद्योगों के लिए इन परीक्षाओं का काफी मात्रा में प्रयोग किया जाता है। मोरिसन क्ल में भी इसका काफी प्रयोग किया जाता है।

(3) निष्पादन परीक्षा (Achievement).—

प्रत्येक प्रकार की प्रतियोगी परीक्षाओं (Competitive Examination) में बैठने के लिए प्रवेशिका योग्यता पहले से ही निश्चित कर दी जाती है। इसी को निष्पादन परीक्षाएँ कहते हैं। जैसे भारत में आई० ए० एम०, आई० सी० एम० आदि परीक्षाओं के लिए स्नातक होना आवश्यक माना गया है। निष्पादन परीक्षा का सम्बन्ध परीक्षार्थियों की शिक्षा सम्बन्धी योग्यता की जाँच करना है अर्थात् यह पता लगाना कि परीक्षार्थी की विविध वास्तविक व प्रशंसनीय हैं तथा उन्हीं कार्य करने की योग्यता व क्षमता है।

#### (4) व्यक्तित्व परीक्षा (Personality Test) —

उपर्युक्त परीक्षाओं के द्वारा व्यक्तित्व के सम्बन्धी ज्ञान का पता लगाना बड़ा कठिन है क्योंकि लिखित परीक्षाओं से व्यक्तित्व के सम्बन्ध का सही पता नहीं लगाया जा सकता। लेकिन मनोवैज्ञानिकों (Psychologists) द्वारा व्यक्तित्व की परीक्षा करने के लिए कुछ परीक्षाओं का प्रयोग किया गया है। इसका प्रयोग व्यक्ति के नैतृत्व के गुणों का पता लगाने के लिए किया जाता है। सर्वप्रथम इस परीक्षा को इंग्लैंड में द्वितीय विश्व युद्ध के समय प्रयोग में लाया गया। इसमें अभ्यार्थियों को किसी कैम्प में बुला लिया जाता था और कुछ दिन तक उनको उसमें रखा जाता था। जिससे उनके व्यक्तित्व के बारे में जानकारी प्राप्त की जाती थी। इसके अनिश्चित अभ्यार्थी से कई प्रश्न पूछे जाते थे। जिससे उनकी वृद्धि निर्युक्तमत्ता, हीनता आदि का पता लगाया जाता है। वस्तुतः परीक्षा का यह तरीका जटिल है और इसे सुगमता से सभी अवसरों पर प्रयोग नहीं किया जा सकता। यह तरीका खर्चीला भी है।

#### मौखिक परीक्षा

##### (Oral Test)

अभ्यार्थी की योग्यता जाँचने का एक यह भी तरीका है कि उसकी मौखिक परीक्षा की जाये। इसके आधार पर परीक्षा देने वाला अधिकारी इसकी व्यक्तिगत गुणों की जाँच कर सकता है। इसमें नियुक्ति अधिकारी अभ्यार्थी को प्रश्न पूछता है उसके प्रश्न के उत्तर के तरीके को देखता है। उसके व्यवहार तथा उसके पहनाव के तरीके को ध्यानपूर्वक देखता है। कभी-कभी वाद-विवाद से भी अभ्यार्थी के गुणों का पता लगाने का प्रयत्न किया जाता है। मौखिक परीक्षा के पक्ष में इंग्लैंड की "मासात्कार समिति" ने अपनी रिपोर्ट में लिखा है कि—

"हमारा विश्वास है कि मौखिक परीक्षा में प्रत्याशी के कुछ ऐसे गुण प्रकट में आते हैं जिनका कि लिखित परीक्षा के द्वारा जाँच नहीं की जा सकती और वे गुण लोक सेवाओं के लिए बड़े उपयोगी होते हैं। कभी-कभी यह तर्क दिया जाता है कि एक सब प्रकार से सुयोग्य प्रत्याशी मौखिक परीक्षा में घबड़ा सकता है और इस प्रकार न्याय प्राप्ति में बाधित रह सकता है। किन्तु हमारा विचार है कि इस प्रकार घबड़ा जाना तथा धैर्य को दना क्या एक सम्भार कभी नहीं है अथवा प्रतिभा शक्ति या सामयिक सुभ-दुभ तथा मानसिक मनुनत जो कि ऐसी दशाओं में प्रत्याशी को उसके सभी माधनों का समुचित उपयोग करने के योग्य बनाते हैं क्या बहुमूल्य गुण नहीं हैं। हमारे विचार में मौखिक मासात्कार प्रत्याशी की सतर्कता, बुद्धिमत्ता तथा उसके मानसिक दृष्टिकोण की जाँच करने का श्रेष्ठ तरीका है। हमारा विचार है कि मौखिक परीक्षा वैज्ञानिक अध्ययन के विषय से नहीं बल्कि सामान्य अनिश्चित के ऐसे विषयों के सम्बन्ध में होनी चाहिए जिन पर प्रत्येक नवयुवक की कुछ न कुछ कहना ही पड़े।"





(3) मासाह्वार का प्रयोग केवल गुरुक परीक्षा के रूप में होना चाहिए, उसे निर्णायक परीक्षा के रूप में नहीं रखा जाना चाहिए।

(4) मासाह्वार मण्डल में एक विद्यार्थिमान्य से सम्बद्ध व्यक्ति तथा एक व्यावसायिक व्यक्ति होना चाहिए।

(5) सासाह्वार लिखित परीक्षा के बाद में होना चाहिए न कि उगम पहले।

(6) अभ्यर्थी द्वारा प्रस्तुत प्रमाण-पत्र मासाह्वार के बाद में देखे जाने चाहिए।

(7) मौखिक परीक्षा के एक घंटा देने चाहिए जो 150 में अधिक नहीं होना चाहिए।

### (6) योग्यता निर्धारित करने के लिए प्रशासकीय यन्त्र

(Administrative Machinery for Determining Qualifications)

पदाधिकाऱियों एवं कर्मचारियों की योग्यता निर्धारित करने के लिए प्रत्येक दल में परिधान अथवा समन्वय अधिनियम द्वारा प्रशासकीय यन्त्र का निर्माण किया जाता है। इस प्रशासकीय यन्त्र की नींव सेवा आचार्य या समन्वय सेवा आयोग कहते हैं। यह प्रमाणाधिकारी की योग्यता निर्धारित करने के लिए विभिन्न तथा मौखिक परीक्षाओं की व्यवस्था ही नहीं करना अपितु कर्मचारियों के लिए सेवा की दशाओं उनकी पदवृद्धि करने उन्हें पदस्थान करने आदि के नियमों को निर्धारित करने के कार्य भी करता है। भारत में लोक-कर्मचारियों की भर्ती करने वाले यन्त्र अर्थात् लोक सेवा आयोग के गठन तथा कार्यो का आगे के अध्याय में विस्तृत वर्णन किया जायेगा।

इस बात को स्मरण नहीं किया जा सकता कि लोक-कर्मचारियों की भर्ती करने वाले इस आयोग के सदस्य न केवल योग्य तथा बुद्धिमान ही होने चाहिए अपितु वे राजनीतिक दलधरों से तटस्थ और निष्पक्ष भी होने चाहिए जिनसे कि वे कर्मचारियों की योग्यता का निष्पक्ष निर्णय कर सकें। उन्हें अपने कार्य को करने के पूर्ण अधिकार दिये जाने चाहिए। इसी कारण प्रत्येक राज्य में एक एक मण्डल का निर्माण किया जाता है जिनसे सदस्यों की नियुक्ति दल के मुख्य कार्यपालिका के द्वारा की जाती है।

भारत में वरिष्ठ समन्वय सेवाओं के शाही आयोग ने 1924 में दिया था “जा बुद्ध प्रजातन्त्रीय समस्याएँ विद्यमान हैं, अनुभव ने यह प्रकट कर दिया है कि यदि तुल्य समन्वय सेवा प्राप्त करनी है तो आवश्यक है कि जहाँ तक सम्भव हो राजनीतिक तथा व्यक्तिगत प्रभावों से दूरी रक्षा की जाये और इसको वह स्वायत्त व गुरुता दे दी जाये जो निष्पक्ष तथा तुल्य साधनों के रूप में उनके सफलतापूर्वक कार्य करने के लिए अत्यावश्यक है और जिन साधनों के द्वारा सरकारें, चाहे वे किसी प्रकार की हों, अपनी नीतियों का लागू कर सकें। ऐसे देशों में, जहाँ इस विद्वान

की प्रयत्नेयता की गई है और जहाँ सूट प्रणाली स्थान जगामे हुए है, प्रयत्नन तथा प्रयत्नित प्रयत्निक सेवा ही विशेष रूप से प्राप्त होनी रही है।" मतः प्रत्येक प्रजा-  
तन्त्र देश में लोक सेवाओं के लिए भर्ती का कार्य सामान्यतया प्रयत्निक सेवा प्रयोग  
जैसे विभिन्न स्वतन्त्र निवास की, जैसा म० ग० अमेरिका, ब्रिटेन तथा भारत में है,  
सोप दिया है।

लोक सेवाओं में कर्मचारियों की नियुक्ति, भर्ती प्रयोग की विचारिता पर,  
नियुक्ति अधिकारी के द्वारा की जाती है। नियुक्ति पहले पहल एक या दो वर्षों के  
लिए प्रत्यादी रूप में की जाती है। नियुक्ति को स्थायी करने के लिए परीक्षा  
(Probation) पद्धति को कार्य में लाया जाता है। इसके अनुसार कर्मचारियों के कार्य  
की जाँच की जाती है तथा उनके अनुशासन को देखा जाता है। यदि रिपोर्ट सन्तोष-  
जनक होती है तो कर्मचारी को स्थायी दिया जाता है। साधारणतया परीक्षा  
अवधि (Probation Period) एक या दो वर्षों होती है, परन्तु इसे बढ़ाया भी जा  
सकता है। यदि परीक्षा अवधि में कर्मचारी का कार्य सन्तोषजनक नहीं पाया जाता  
तो उसे उस पद से हटाया भी जा सकता है।

इस पद्धति की प्रयत्नता का मुख्य कारण यह है कि नियुक्ति अधिकारी में  
प्रशासिकाओं की चुनने में बाद जितनी ही प्रयत्निक मतकता में कार्य किये न दिया  
हो और अपनी बुद्धि तथा विवेक द्वारा व्यक्तिगत स्थाय विचार का प्रयोग किया  
हो, उनमें निर्णय में त्रुटि हो सकती है। यह भी सम्भव है कि एक प्रभावार्थी में  
सभी आवश्यक वैज्ञानिक गुण विद्यमान हों, लेकिन उसमें व्यावहारिक गुणों का  
अभाव हो, जिसमें यह प्रभावार्थी उन्नतचित्त के निधानों में प्रसन्न सिद्ध हो।  
अन्य परीक्षा काल पद्धति में प्रशासिकाओं की व्यावहारिक योग्यता का पता लग  
जाता है। इस पद्धति की आवश्यक प्रत्येक देश के लोक-प्रशासन में अपनाया जाता है।

इस पद्धति की उपयोगिता को समीक्षा नहीं किया जा सकता, फिर भी इस  
काल का ध्यान विशेष रूप में रखा जाना चाहिए कि नियुक्ति अधिकारी अपने अधिक-  
कारी का दुष्प्रयोग कर कर्मचारी को उसके सन्तोषजनक कार्य के पश्चात् भी पदच्युत  
न कर दें। इस सम्बन्ध में विद्वानों का विचार है कि नियुक्ति अधिकारी पर यह  
निष्पत्ति रखा जाना आवश्यक है कि वह परीक्षा अवधि में कर्मचारी के कार्य का  
पूर्ण विवरण आदि रक्षित तथा अवधि के समाप्ति होने पर उनकी पदच्युति के आदेश  
देने के पूर्व लोक सेवा प्रयोग की स्वीकृति प्राप्त करे।

### भारत में कर्मचारियों की भर्ती का तरीका

(System of Recruitment in India)

विद्यते कृष्ण में लोक-प्रशासन में कर्मचारियों की भर्ती सम्बन्धी व्यवस्था का  
विस्तार में वर्णन किया जा चुका है। यहाँ हम विशेष में भारत में कर्मचारियों की भर्ती  
के तरीके का वर्णन करेंगे। भारत में विभिन्न सेवाओं दो स्तर की जाती है—प्रमाण  
आरम्भिक प्रशासनिक सेवाओं तथा राज्य स्तर की प्रशासनिक सेवाओं। प्रमाणिक भारतीय

प्राशासनिक सेवाओं में भर्ती का कार्य मधीय लोक सेवा आयोग के द्वारा सम्पादित किया जाता है तथा राज्य प्राशासनिक सेवा सम्बन्धी भर्ती का कार्य राज्य लोक सेवा आयोग के द्वारा किया जाता है। इसके अनतिरिक्त भारत में रेन्वे विभाग में कर्मचारियों की भर्ती हेतु रेन्वे सेवा आयोग भी है। इसके अनतिरिक्त विभिन्न प्रकार के स्वायत्त आयोगों द्वारा अपने कर्मचारियों की भर्ती हेतु प्रलग सेवा आयोग की स्थापना की जाती है। राजस्थान में पञ्चायत समितियों तथा जिला परिषदों की सेवा में कर्मचारियों की भर्ती हेतु एक प्रलग प्रकार का आयोग की व्यवस्था की गई है।

मधीय लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति भारत के राष्ट्रपति द्वारा छह वर्ष के लिए की जाती है। वहाँ सदस्यों की अधिकतम आयु सीमा 65 वर्ष रखी गई है, उसके बाद कोई भी व्यक्ति अपने पद पर बना नहीं रह सकेगा। राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति सम्बन्धित राज्य के राज्यपाल द्वारा की जाती है। इनकी सेवा नियुक्ति आयु 60 वर्ष की रखी गई है। आयोग के सदस्यों को कम से कम दस वर्ष का सम्बन्धी सेवा अनुभव आवश्यक माना गया है। उनके कार्यकाल में इनका वतन कम नहीं किया जा सकता। मधीय लोक सेवा आयोग के सदस्यों की राष्ट्रपति उनके पद के दुर्भ्यन्धर के कारण हटा सकता है परन्तु उसे उच्चतम न्यायालय का परामर्श लेना आवश्यक माना गया है। यदि कोई सदस्य अपने कार्यकाल में पगल या दिवांगत हो जाये तो राष्ट्रपति उसे उच्चतम न्यायालय से परामर्श ले बिना भी हटा सकता है।

भारत में लोक सेवाओं की भर्ती खुली प्रतियोगिता के आधार पर की जाती है। कभी-कभी आवश्यकता पड़ने पर कर्मचारियों की नियुक्ति विभागों में दम्भायी रूप में कर दी जाती है, परन्तु वे कर्मचारी स्थायी नहीं हो सकते हैं जब कि लोक सेवा आयोग की उन नियुक्तियों के सम्बन्ध में अनुमति प्राप्त हो जाये। प्राशासनिक सेवाओं के लिए 21 से 24 वर्ष की आयु निर्धारित की गई है। परन्तु यह आयु 1970 में बढ़ा कर 26 वर्ष कर दी गई है। यह आयु-वृद्धि प्रशासकीय गुधार आयोग के प्रतिवेदन के आधार पर की गई है। परीक्षा में प्रवेश पाने के लिए किसी विश्व-विद्यालय की स्नातक डिग्री को निम्नतम योग्यता माना गया है। इंजीनियरिंग, मेडिकल तथा टेक्निकल क्षेत्र के स्नातक इन परीक्षाओं में नहीं बैठ सकते। छोटे पदों जैसे लिपिक तथा टाईपिस्ट के लिए हाईस्कूल की अनिवार्य माना गया है। इन पदों के लिए आयु सीमा 18 से 25 वर्ष निर्धारित की गई है।

भारत में अन्ध्र भारतीय सेवाओं में भर्ती हेतु परीक्षा दोनों प्रकार में की जाती है जिसे लिखित तथा मौखिक परीक्षा कहते हैं। लिखित परीक्षा में अनिवार्य तथा ऐच्छिक विषय होते हैं। अनिवार्य विषय सामान्य अंग्रेजी, लेख या निबन्ध

नवा सामान्य ज्ञान होते है। ऐच्छिक विषय से व धाने है जिसे छात्रार्थी ने अपने शिक्षण-काल में उनका अध्ययन किया है।

अनिवार्य विषय का प्रत्येक प्रश्न-पत्र 150 अंक का होता है। इस प्रकार अनिवार्य विषयों का कुल योग 450 अंक होता है। ऐच्छिक विषयों में से छात्रार्थी को 3 विषय चुनने पड़ते हैं। प्रत्येक विषय का प्रश्न-पत्र 200 अंकों का होता है। इस प्रकार कुल 600 अंक होते हैं। आई.ए.एस. तथा आई.एफ.एस. के परीक्षार्थियों को दो अतिरिक्त विषय भी लेने होते हैं। प्रत्येक विषय का प्रश्न-पत्र 200 अंकों का होता है। यत 400 अंक और हो जाते हैं। इस प्रकार अनिवार्य विषयों के अंक 450 तथा ऐच्छिक एवं अतिरिक्त विषयों के अंकों का योग 1000 होता है। प्रत्येक प्रश्न-पत्र में 40 प्रतिशत धाने अनिवार्य है और कुल योग 50 प्रतिशत होता पाहिए। सभी विषयों छात्रार्थी का साक्षात्कार के विषयगत तरीका परीक्षा। यह एक प्रकार में स्मृततम सब हम। जैसे इन स्मृततम धरों में योग्य रहन व्यक्तिगत हो सकता है फिर भी 50 प्रतिशत धन साक्षात्कार के लिए स्मृततम माने जा सकते हैं। निम्नलिखित परीक्षाओं में सम्मिलित होने वाले छात्रार्थियों को साक्षात्कार के लिए सामानित विषय जाता है। सीवियर या व्यक्तिगत परीक्षण के अंक 400 होते हैं। परन्तु यह इसे घटाकर 300 अंक कर दिये गये हैं। मेरिन भारतीय विदेश सेवा के लिए अंक भी व्यक्तिगत परीक्षण (Personality Test) 400 अंकों का ही होता है। राज्य केन्द्रीय सेवाओं के लिए 200 अंक दिये गये हैं। राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग के द्वारा व्यक्तिगत परीक्षण किया जाता है। यह परीक्षा 15 से 30 मिनट तक चलती है। इसमें व्यक्ति के व्यक्तिगत गुणों का पता लगाने का प्रयत्न किया जाता है और इसी के आधार पर उसको अंक दिये जाते हैं। निम्नलिखित तथा सीवियर या व्यक्तिगत परीक्षण के अंकों को सम्मिलित कर दिया जाता है और योग्यता क्रम (Order of Merit) निर्दिष्ट किया जाता है। मन्त्र सभाधियों की सूची, जो संसदीय के क्रम में बनाई जाती है, राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग (Union Public Service Commission) के द्वारा गृह मन्त्रालय (Ministry of Home) को प्रस्तुत कर दी जाती है। गृह मन्त्रालय सूची के क्रम के अनुसार पदों पर नियुक्तियाँ करता है।

डॉ० एपलबी (Dr Paul H. Appleby) ने भारत की अर्थो-प्रशासकी के मन्त्रालय में निम्नलिखित बातें बताये हैं—

(क) प्रथम बात तो यह है कि उगमे कर्मका का अभाव है। एपलबी महोदय ने ही शब्दों में, 'ऐसा प्रतीत होता है कि विज्ञापन तथा लोक मन्त्रालय अतिरिक्तियों के द्वारा न किन्हे आकर-विधि आम्हियों के द्वारा लिये जाते हैं, परन्तु इससे लिए अन्तिम विज्ञापनों के अन्तर्गत दूसरी अन्तिम बातों की भी आवश्यकता होती है।'

(ख) परीक्षा द्वारा भर्ती का यह दोष उतनासा जाता है कि परीक्षा पद्धति का सम्बन्ध प्रशासकीय योग्यता के आधुनिक ज्ञान से नहीं होता। हमारे यहां प्राथमिकता विद्या नियमक ज्ञान को ही दी जाती है तथा अन्य बातों की अपेक्षा की जाती है। यह पद्धति केवल एक प्रकार के ही प्रशासकीय पदों के लिए उपयुक्त हो सकती है, परन्तु सभी प्रकार के पदों के लिए यह परीक्षा प्रणाली लाभदायक नहीं होती। इस सम्बन्ध में डॉ० मोरवाल (A. D. Gorewala) ने लिखा है कि स्पष्टतः विभिन्न कार्यपदों तथा विभिन्न आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए प्रविधानों में अन्तर होना चाहिए।

लिखित परीक्षा के दोषों के अतिरिक्त डॉ० मोरवाल ने भारत की मौखिक परीक्षा या साक्षात्कार पद्धति को भी दोषयुक्त बताया है। उनके अनुसार, "15 मिनट की बातचीत से अभ्यर्थी के मानसिक एवं भावात्मक गठन के बारे में कोई ज्ञान प्राप्त नहीं किया जा सकता।" इसलिये उन्होंने सुझाव दिया है कि लोक सेवा आयोग और विद्वद्विद्यालयों के बीच अधिक सम्पर्क होना चाहिए।

### भारत में भर्ती पद्धति के सामान्य दोष

(1) सभी पदों पर नियुक्तियों का अधिकार लोक सेवा आयोग को नहीं दिया गया है। सरकार किसी भी पद को लोक सेवा आयोग के क्षेत्राधिकार के बाहर घोषित कर सकती है। इन पदों पर नियुक्ति का अधिकार सरकार को प्राप्त हो जाता जिससे योग्य व्यक्तियों के नियुक्ति की आज्ञा नहीं की जा सकती।

(2) लोक सेवा आयोग सरकार को परामर्श देने का अधिकार रखता है। कई बार यह देखने में आया है कि सरकार आयोग की सिफारिश को नहीं मानती।

(3) सरकारी हस्तक्षेप ने कारण लोक सेवा आयोग के मान-सम्मान तथा शक्ति को भ्रष्टाचारपूर्ण है। आन्तरिक आयोगों की निष्पक्षता में लोगों का विश्वास कम होता जा रहा है। यही कारण है कि प्रत्येक उम्मीदवार सिफारिश खूँटने के चक्कर में लगा देना पड़ा जाता है।

(4) अभ्यर्थियों की जो लिखित परीक्षाएँ की जाती हैं उनका पाठ्यक्रम पुराना और पिछड़ा-गिरा है। साथ ही परीक्षा पद्धति समयानुरूप और वैज्ञानिक नहीं है।

(5) साक्षात्कार को आवश्यकता से अधिक महत्त्व दिया जाता है। इसका स्थान पर मनोवैज्ञानिक परीक्षाएं आरम्भ किये जाने चाहिए।

भारत में प्रायः सभी नियुक्तियाँ परीक्षा पद्धति के आधार पर एक या दो चरणों के लिए की जाती हैं। इस प्रवृत्ति में यदि कर्मचारियों का कार्य सन्तोषजनक

पाया जाता है तो उन्हें उनके पद पर स्थाई कर दिया जाता है। सेवाओं में निवृत्ति के पश्चात् कर्मचारी के लिए आवश्यक प्रविधायन की व्यवस्था भी की जाती है जिनमें प्रशासन में कुशलता रहे सके। प्रविधायन से सम्बन्धित बातों पर धन में विचार किया जाएगा।

### परीक्षोपयोगी प्रश्न

(1) लोक सेवाओं में कर्मचारियों के भर्ती के विभिन्न तरीकों का वर्णन कीजिये। योग्य व्यक्तियों की भर्ती के लिए किन तरीकों की ध्यान उपयुक्त मानते हैं।

Examine the different systems of recruitment of personnels. Which methods could ensure the recruitment of meritorious persons.

(2) विभाग के 'बाहर से भर्ती' तथा 'भीतर से भर्ती' से क्या क्या समझते हैं? इनके गुण-दोषों की तुलनात्मक व्याख्या कीजिये।

What do you mean by recruitment from within and recruitment from Out side? Describe their relative merits and demerits

(3) लोक सेवा में भर्ती होने वाले व्यक्तियों की योग्यता मापने के विभिन्न तरीकों का वर्णन कीजिए।

What are the various methods of testing qualifications of Candidates desirous to enter the public services.

(4) भारत में अखिल भारतीय सेवाओं में कर्मचारियों की भर्ती कैसे होती है? क्या आप उसमें सुधार के सुझाव दे सकते हैं?

How the personnel are recruited in All India Services? Can you give some suggestion for its improvement.?

(5) मौखिक परीक्षाओं में गुण-दोषों का वर्णन कीजिए।

Describe the merits and demerits of oral examination.

## कर्मचारियों की पदोन्नति

पिछले अध्याय में हमने लोक-प्रशासन के कर्मचारियों की भर्ती सम्बन्धी अनेक समस्याओं का विस्तृत रूप से वर्णन किया। कर्मचारियों की नियुक्ति के उपरान्त लोक-प्रशासन को उसकी पद-वृद्धि या पदोन्नति करने की समस्याओं का सामना करना पड़ता है। किसी देश की प्रशासन व्यवस्था की उत्तमता उस बात पर आधारित है कि वहाँ के कर्मचारी कितने अनुशासनप्रिय तथा राजभक्त हैं। यह अनुशासन प्रियता तभी कर्मचारियों में बनी रहती है जब कर्मचारी वर्ग मनुष्ट बना रहता है और यह मनुष्टि तभी प्राप्त होती है जबकि कर्मचारी-वर्ग को वेतन-वृद्धि तथा पद-वृद्धि मिलनी रहती है। प्रशासन को सुचारु रूप में तथा मुख्यवर्धित रूप में चलाने के लिए कर्मचारियों की पदोन्नति की समुचित व्यवस्था की जाये, जिसमें लोक-प्रशासन योग्य तथा निपुण व्यक्तियों को आह्वान कर सके। लोक-प्रशासन का हित जनहित की रक्षा करने में ही है, और जनहित की रक्षा तभी हो सकती है जब कर्मचारियों को पदोन्नति का समुचित अवसर प्रदान किया जाय। इतना ही नहीं कर्मचारियों में निरन्तर कुशलता और क्षमता को बनाये रखने के लिए कुछ आकर्षण देना अनिवार्य है, और सम्भवतः कर्मचारियों के लिए लोक-सेवाओं में पदोन्नति में बड़ कर और कोई आकर्षण नहीं हो सकता। कर्मचारियों को अपने कर्तव्यों के प्रति जागरूक बनाये रखने के लिए पदोन्नति से बड़ कर कोई भी प्रभावकारी माधन नहीं होता।

वेतन-वृद्धि तथा पद-वृद्धि के अन्तर की बात देना यहाँ आवश्यक प्रतीत होता है। माधारणतया लोग वेतन-वृद्धि (Increment) को पद-वृद्धि मान लेते हैं जो उचित नहीं है। वेतन-वृद्धि से हमारा तात्पर्य यह होता है कि एक कर्मचारी अपने पद पर कार्य करते हुए, अपने उत्तरदायित्व को निभाता रहता है और उस वेतन-अनुसार (Pay scale) वार्षिक वृद्धि होती है उसे वेतन वृद्धि कहा जाता है। इस प्रकार की वेतन वृद्धि को पदोन्नति नहीं कहा जा सकता। पदोन्नति का अर्थ यह है कि निम्न पद में व्यक्ति उन्नति कर उच्च पद पर पहुँच जाय। उसका वेतन उस तथा उत्तरदायित्व भी बड़ जाये, जैसे एक चपरासी लिपिक बन जाय एक सहायक निरीक्षक, निरीक्षक बन जाय, एक जिलाधीन कमिशनर बन जाय। इस प्रकार हम कह सकते हैं कि "कर्तव्य तथा उत्तरदायित्वों में परिवर्तन होना पदोन्नति का एक अनिवार्य मक्षण है।"

प्रसाधन में पदोन्नति के महत्त्व का क्या नहीं किया जा सकता। प्रसाधन की सुधार तथा व्यवस्थित ढंग में चलाने के लिए यह आवश्यक है कि कर्मचारियों की वृद्धि तथा पदोन्नति का सम्बन्धित प्रश्न क्या प्राये त्रिमये मोर प्रसाधन निपुण तथा योग्य व्यक्तियों का साक्षात्कार कर सके। पदोन्नति के महत्त्व की व्याख्या करते हुए डॉ० ए० डब्ल्यू० प्रोक्टर का मत है कि—“पदोन्नति प्रणाली के प्रभाव का सर्वाधिक प्रसाधन की प्रतिपादा पर प्रतिपुल प्रभाव पड़ता है। इससे परिणामस्वरूप प्रणाली कर्मचारी प्रायः सरकारी सेवा छोड़कर प्राइवेट सेवाओं में चले जाते हैं। सरकारी बालावस्था में इनके अनुपस्थान अनुमानों और उम्माह बनाये रखना कठिन हो जाता है। परम्परागत धर्म व मूल्य की बाध-प्राप्ति के ऊँचे मान स्थिर रखना कठिन हो जाता है।

पदोन्नति एक बहुत महत्त्वपूर्ण समस्या है। डॉ० लुइस (L. D. White) का कथन है कि—“एक आयोजित पदोन्नति व्यवस्था व्यक्तियों को प्रोत्साहन देकर समर्थन की प्राप्ति पहुँचाती है। इससे साथ सम्पूर्ण नीतिगतता का स्तर निम्न हो जाता है।”

विलोडी वल्लोथ (Willoughby) का मत है कि—“कर्मचारियों के लिए पद-वृद्धि एक पुरस्कार अथवा सम्भव पुरस्कार है। वास्तविक वृद्धि एक पुरस्कार तथा वृद्धि का अवसर एक सम्भव पुरस्कार है।” (“To the employees promotion is of direct significance as a reward or possible reward. Actual promotion is a reward, while the opportunity for promotion is a possible reward.”)

विलोडी वल्लोथ के उपर्युक्त कथन द्वारा यह स्पष्ट हो जाता है कि एक कर्मचारी पदोन्नति की पुरस्कार के रूप में स्वीकार करता है। इस पुरस्कार को प्राप्त करने प्रयत्न पुरस्कार के लिए अवसर मिलने में कर्मचारी में प्रसाधनीय कार्य के प्रति रुचि पैदा होती है तथा उसके कर्तव्यों के पालन में प्रोत्साहन मिलता है, जिससे कारण वह दत्तक्रीय कार्यों को निपुणता, योग्यता तथा पैरों के साथ सम्पादन करने की चेष्टा करता है। कर्मचारियों के प्रसाधनीय कार्यों के प्रति कर्तव्यनिष्ठा तथा बफादार रहने के कारण सोच-प्रसाधन सोचप्रिय तथा तपन बनाता है। अतः पदोन्नति में न केवल कर्मचारियों को ही साथ पहुँचता है बल्कि सोच-प्रसाधन में भी प्रतिपत्तिता यनी गहरी है। निम्न पदोन्नति करने समय अधिकारियों को यह बात अवश्य ध्यान में रखनी चाहिए कि पदोन्नति की योजना व्यवस्थित तरीकों पर प्राधारित हो। “एक खोबपुक्त आयोजित वृद्धि व्यवस्था में एक समर्थन को न केवल इसलिये प्राप्ति होती है कि समये योग्य व्यक्ति प्राये बढ़ जाते हैं, अपितु इससे सम्पूर्ण समूह का धर्म भी नष्ट हो जाता है।” (“A badly planned promotion system harms an organization not only by pushing ahead



unequalified persons but also by undermining the morale of the whole group."—L. D. White) अर्थात् इस समस्या को सही साधनानों से हल करना चाहिए ।

एक० चो० अक्टो का मत है कि "कर्मचारियों की पदोन्नति व सम्बन्ध में एक व्यवस्थित और स्पष्ट नीति अपनाने में कर्मचारियों और सरकार दोनों को ही लाभ होता है ।" कर्मचारियों को कुशलता, दक्षता और ईमानदारी से अपने कार्य करने की प्रशंसा मिलने के साथ-साथ धीमे बढ़ने का अवसर भी मिलता है । योग्य और प्रतिभाशाली व्यक्ति यह धारा देखें कि वे धीमे तरकीबों से अपने काम करने के पद का भी प्रारम्भ में स्वीकार कर लेते हैं । अपनी स्थिति से असन्तुष्ट रहने पर भी अपने भविष्य की धारा में पद का त्याग नहीं करते और न प्रतिदिन धक्की मीसरी पाने की सलाह में रहते हैं । इसका स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि सरकार को नये कर्मचारियों के प्रशिक्षण पर बार-बार मन नहीं नही करना पड़ता और न ही नये कर्मचारियों की अनुभवहीनता व कारण प्रशमन के कुशल संचालन में कोई व्यवधान पैदा नहीं हो पाता । कर्मचारों को पदों पर कार्य करते हुए जिस व्यापक अनुभव की प्राप्ति करते हैं, वह उनके ऊँचे पदों पर पहुँचने पर वास्तव में सुचारु रूप से संचालन की दृष्टि से बहुत उपयोगी और व्यावहारिक सिद्ध होता है । इस प्रकार प्रशासन में स्थायित्व के साथ-साथ कर्मचारियों का नैतिक बल भी बढ़ता है ।

मध्यम में, लोक-सेवाओं में पदोन्नति की उचित व्यवस्था होना आवश्यक है, क्योंकि इस प्रकार की व्यवस्था होने पर ही योग्य और ईमानदार व्यक्तियों को गौरव सेवाओं में जाने के लिए प्रोत्साहित किया जा सकता है । दूसरे कर्मचारियों में दक्षता तथा अनुशासन बना रहता है । कर्मचारियों में इस बात का भय बना रहता है कि यदि उनका सेवा रिकार्ड (Service Record) गराब हो गया तो उन्हें पदोन्नति नहीं मिलेगी । इससे विपरीत यदि पदोन्नति करने की व्यवस्था व्यापक और निष्पक्ष नहीं होगी तो उसके व्यापक कुपरिणाम हो सकते हैं तथा प्रतिभाशाली व्यक्ति लोग सेवा में जाने के बजाय व्यक्तिगत प्रशासन (Private Administration) में जाया प्रविष्ट प्रवृत्ति तथा श्रेय कर सम्भलेंगे । इससे प्रतिष्ठित कर्मचारियों की दक्षता और कुशलता के साथ काम करने के लिए कोई प्रोत्साहन नहीं मिलेगा । दूसरे कर्मचारियों का नैतिक स्तर गिर जायेगा जो प्रशासन की प्रभावशालिता का खोना होगा ।

यथा यह देखा जाता है कि राजनैतिक दबाव के कारण पदोन्नति की नीति के निष्पक्ष संचालन में बाधा उत्पन्न होती है । सत्ता प्राप्त दल के नेतागण प्रशासन पर प्रभाव डालकर अपने समर्थकों को पदोन्नति दिसवा देते हैं, जबकि योग्य एवं कुशल व्यक्ति पीछे रह जाते हैं । अगम्य सभी देशों में इस प्रकार के पक्षपात की थोड़ी बहुत शिकायत होती रहती है । वस्तुतः इस प्रकार के दबाव का उपयोग करना बहुत ही अनुचित है और यह नैतिक दायता एवं पतन का शोचन माना जाता है । पदोन्नति के निष्पक्ष संचालन में कभी-कभी इसलिए भी बाधा पड़ती है कि वे अधिकारी, जिन्हें पदोन्नति करने के अधिकार होते हैं, कर्मचारियों में पूर्ण

मानते हैं। कभी कभी ऐसा भी होता है कि अधिकारी अपने किसी अधीनस्थ कर्मचारी से किसी बात पर नागान हो जाता है और उसकी पदोन्नति में बाधक बन जाता है।

अतः कर्मचारियों की पदोन्नति के सम्बन्ध में एक सन्तोषजनक एवं व्यापक नीति निर्धारित करने के लिए कई बातों का होना परमावश्यक है। पदोन्नति की नीति को निर्धारित करने समय निम्न बातों का ध्यान रखना आवश्यक है—

(1) पदोन्नति प्रणाली की मध्यप्रथम आवश्यकता सोव-प्रशासन की सेवाओं को विभिन्न भागों में विभाजित करने में है। प्रशासन को सफल बनाने के लिए अनुभव में हम बात को सिद्ध कर दिया है कि सेवाओं को उनके कार्यों के अनुसार प्रसंग-प्रधान विभक्त कर दिया जाय। इस प्रकार से सेवाओं को विभक्त करने को सोव-प्रशासन में एक वर्गीकरण का नाम दिया जाता है।

(2) एक ही प्रकार के कार्यों और उत्तरदायित्वों से सम्बन्धित पदों को एक ही प्रकार की सेवा व वर्गीकरण रखना चाहिए।

(3) पद-वृद्धि के आधारभूत तथ्यों में एक बात यह भी है कि वेतन अनुभव और वायव्यता का साधारण पर ही किसी कर्मचारी की पदोन्नति करते या निर्णय नहीं किया जाना चाहिए, अपितु उसकी शिक्षा एवं योग्यता पर भी आवश्यक ध्यान दिया जाना चाहिए।

(4) पदोन्नति के सम्बन्ध में विद्वानों का मत है कि पदोन्नति विभाग में तो ही की जाय। इसके लिए विभागीय कर्मचारियों की पदोन्नति प्रतियोगिता परीक्षा भी नहीं होनी चाहिए। लेकिन कुछ विचारकों का कहना है कि इस व्यवस्था में प्रशासन पर उल्टा प्रभाव पड़ता है। पदोन्नति करते समय कर्मचारियों के सेवा रिकार्ड को ही महत्व दिया जाना चाहिए।

(5) अतः, पदोन्नति प्रणाली के लिए यह आवश्यक माना गया है कि विभिन्न पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों को वर्गों में विभाजित करने के बाद उनके वेतन श्रृङ्खला को निर्धारित कर दिया जाना चाहिए जिसमें पदोन्नति एक वेतन श्रृङ्खला में दूसरे वेतन श्रृङ्खला में की जा सके।

विशेषी महोदय का पदोन्नति के सम्बन्ध में यह कहना है कि पदोन्नति प्रणाली को दोषमुक्त बनाने के लिए कुछ मूल आवश्यकताओं को पूरा करना आवश्यक है। उनके अनुसार ये आवश्यकताएँ निम्न हैं—

(1) लॉर सेवाओं में कार्य करने वाले सम्स्त कर्मचारियों के लिए आवश्यक कर्तव्यों एवं योग्यताओं के सम्बन्ध में प्रामाणिक निर्देशनों को स्वीकार करना।

(2) सोव-प्रशासन की सेवाओं के सभी पदों को निश्चित करना तथा उनका वर्गीकरण करना।

(3) इस वर्गीकरण में उन पदों को छोड़कर जिनका नीति के निर्माण में सम्बन्ध है, प्रथम सम्स्त पदों को वर्गीकरण में सम्मिलित करना।

(4) उस रिक्त पदों की भरती के लिए मर्यादाभर पदोन्नति के सिद्धान्तों को स्वीकार करना तथा महत्त्व देना ।

(5) पदोन्नति के लिए योग्यता सिद्धान्त का प्रचलना ।

(6) पद-वृद्धि के लिए योग्य कर्मचारियों की सापेक्ष योग्यता का निर्धारित करना के लिए पर्याप्त मापनों की व्यवस्था करना ।

### पद-वृद्धि प्रणाली का उद्देश्य (Aims of Promotion System)

लोक-प्रशासन में पदोन्नति का कोई एक ही निश्चित उद्देश्य नहीं होता । पदोन्नति करने के कई उद्देश्य होते हैं, जिनमें मुख्य निम्न हैं—

(1) लोक-प्रशासन में पदोन्नति के कारण ही योग्य, ईमानदार, परिश्रमी तथा कर्मठ व्यक्ति प्राकृष्ट होते हैं ।

(2) पदोन्नति का उद्देश्य कर्मचारियों में छात्रा का सञ्चार करना है जिससे उगमें प्रशासन कार्य-कुशलता तथा परिश्रमशीलता का विकास हो ।

(3) पदोन्नति के परिणामस्वरूप सब कर्मचारियों को ही लाभ नहीं होता, अपितु प्रशासन को लाभ होता है । इनमें लोक-प्रशासन में कार्य-कुशलता की वृद्धि होती है तथा लोक-प्रशासन गतिशील बनता है ।

(4) लोक-प्रशासन में कार्यक्षमता बनाये रखना पदोन्नति का मुख्य उद्देश्य है । विलोमी महोदय का मत है—“यदि पदोन्नति प्रणाली प्रयत्न हो जाय तो उसका प्रभाव सम्पूर्ण कर्मचारियों-वर्ग पर पड़ेगा, उनमें प्रशान्ति उत्पन्न होगी । उनके विचार उनको पतन की ओर आने के लिए उत्साहित करेंगे और उनमें जो मैतिरता की भावना है उसका प्रत्यक्ष हो जायगा ।”

(5) पदोन्नति का एक उद्देश्य यह भी है कि कुछ व्यक्ति सेवा को जीविकोपार्जन का साधन बना लें । यह सभी सम्भव है जबकि कर्मचारियों को इस बात का विश्वास हो कि उनको पदोन्नति के अवसर मिलने रहेंगे । इससे वे रवि से कार्य करेंगे । ऐसी सम्भावना न होने पर लोग सञ्चारी सेवा में आना पसन्द नहीं करेंगे ।

उपरोक्त विवरण से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि लोक-प्रशासन में पदोन्नति का कितना महत्त्व है । अतः इस समस्या को वैज्ञानिक आधार पर हल किया जाना चाहिए । इस प्रणाली का माप सभी हो सकता है जबकि यह प्रणाली सभी कर्मचारियों पर समान रूप से निष्पक्षता के साथ लागू हो । एक दाय-मुक्त पदोन्नति प्रणाली की अपेक्षा तो पदोन्नति प्रणाली ही नहीं जाना उचित है । अतः यह ध्यातव्य है कि पदोन्नति प्रणाली का आधार समानता, न्याय तथा समान अवसर होना चाहिए ।

पदोन्नति के लिए शर्तता (Eligibility for Promotion) —

पदोन्नति देने के पूर्व स्वभावतः ही यह प्रश्न उठता है कि किन कर्मचारियों को पदोन्नति के योग्य समझा जाये ? केवल अनुभव और कार्यक्षमता के आधार पर

पदोन्नत करने का निर्णय नहीं किया जा सकता। इसके लिए शिक्षा सम्बन्धी विशिष्ट योग्यता का होना अत्यावश्यक है। उदाहरण के लिए एक द्वितीय श्रेणी अध्यापक (II Grade Teacher) को वरिष्ठ अध्यापक (Senior Teacher) तक तक नहीं बनाया जा सकता जब तक कि उसने एम०ए०, बी०एड० (M.A., B.Ed.) की डिग्री हासिल न कर ले हो। इसका अर्थ यह है कि केवल उन्हीं द्वितीय श्रेणी अध्यापकों को वरिष्ठ अध्यापक बनाया जायेगा जिनके पास एम० ए०, बी० एड० की डिग्री है।

पदोन्नति के सम्बन्ध में दूसरी महत्वपूर्ण समस्या यह उत्पन्न होती है कि किस पद पर कार्य करने वाले कर्मचारी को किस पद पर पदोन्नति दी जा सकती है। अर्थात् क्या द्वितीय श्रेणी अध्यापक को सीधा मुख्य अध्यापक (Head Master) के पद पर पदोन्नत किया जा सकता है। इसका स्पष्ट उत्तर 'नहीं' में होगा। पहले द्वितीय श्रेणी अध्यापक को पहले वरिष्ठ अध्यापक के पद पर पदोन्नत किया जायेगा। अल्पकाल मुख्य अध्यापक के पद पर पदोन्नत किया जा सकता है। मक्षेप में कोई भी कर्मचारी छत्रांग लगा कर पदोन्नति नहीं पा सकता। उसे एक सीढ़ी के बाद दूसरी सीढ़ी और बाद में तीसरी सीढ़ी पर चढ़ना होगा। यह व्यवस्था सर्वाधिक व्यापोगित है और इसमें कर्मचारियों में अनुशासन बना रहता है। इससे विपरीत, यदि पदोन्नति छलांग लगा कर प्राप्त की जाती है तो इससे कर्मचारियों में निगाशा व अशुभानुशासन का भय बढ़ जायेगा। यह व्यवस्था न्याय व विभी सिद्धान्त पर उचित नहीं मानी जा सकती। अतः पदोन्नति सीढ़ी में ऊपर की क्रम में आधार पर दी जाती है।

पदोन्नति के सम्बन्ध की तीसरी समस्या यह है कि पदोन्नति विभाग में कार्य करने वाले कर्मचारियों में से ही की जानी चाहिए अथवा सरकार के अन्य विभागों के कर्मचारियों में से। साधारणतया पदोन्नति एक ही विभाग या स्तरों में से ही की जाती है। परन्तु कई विभाग ऐसे होते हैं जहाँ पदोन्नति जल्दी हो जाती है जबकि दूसरे विभागों में पदोन्नति होने में एक वर्ष या समय लग जाता है। इसलिए यह सुझाव दिया जाता है कि विभिन्न विभागों में कार्य कर रहे ऐसे योग्य व्यक्तियों को एक सूची तैयार की जायेगी जो उच्चतर नियुक्ति के लिए सुयोग्य पाये जायेंगे। अल्पकाल, पदों के रिक्त होने पर उस सूची के क्रम में लोगों को नियुक्त किया जायेगा। चाहे वह किसी भी विभाग का क्यों न हो। अतः इस योजना में उन्नति के समान अवसर उपलब्ध करने के मार्ग में कोई कठिनाई उत्पन्न होती है; जैसा कि उक्त विभाग के कर्मचारी, जिसमें स्थान रिक्त रहा है, बाहर में पदाधिकारी लिए जाने पर आपत्ति करते हैं; क्योंकि ऐसा होने पर उनकी उन्नति के मार्ग अवरुद्ध हो जाते हैं। दूसरी समस्या यह उत्पन्न होती है कि प्रत्येक विभाग की कार्य प्रणाली भिन्न होती है। जब किसी एक विभाग के कर्मचारी को दूसरे विभाग में पदोन्नत किया जाता है तो उक्त विभाग की कार्य-प्रणाली में वह परिचित नहीं होता है। उसका परिणाम यह होता है कि वह अपने पद के उत्तरदायित्व को पूरा नहीं कर

पायेगा और प्रशासन में बाधा उत्पन्न हो जायेगी। उदाहरण के लिए यदि मान गुजारी बमूल करने वाले किसी अधिकारी को पुलिस अधिकारी बना दिया जाये तो वह बिल्कुल अनुपयोगी सिद्ध होगा, क्योंकि उसको पुलिस के कार्यों और उत्तरदायित्व के बारे में जरा भी ज्ञान नहीं होगा। अतः यह स्पष्ट है कि पदोन्नति प्रन्तविभागीय न होकर विभाग या ब्यूरो में ही होनी चाहिए।

अन्त में कहा जा सकता है कि अन्तर्विभागीय पदोन्नति के लाभ होने के बावजूद इसकी महत्वपूर्ण कमियों के कारण आज इस वही महत्व नहीं दिया जा रहा है। पदोन्नति के लिए संगठनात्मक प्रतिबन्ध लगाया जाता है जिसका अर्थ होता है—एक विभाग में से अपने कर्मचारियों की पदोन्नति की व्यवस्था। हालाँकि इस व्यवस्था से अधिकारियों के निर्वाचन का क्षेत्र आवश्यक रूप में कम हो जाता है और बाहर के योग्य व्यक्ति किसी विभाग में नहीं आ पाने, परन्तु इससे पदोन्नति की रैखाएँ स्थिर तथा निश्चित हो जाती हैं। कई विद्वानों का यह मत है कि पदोन्नति के पाने के क्षेत्र का विस्तार किया जाना चाहिए। प्रत्येक कर्मचारी को यह अधिकार होना चाहिए कि वह पदोन्नति वाली पदों के लिए प्रतियोगिता कर सके। इससे योग्यतम व्यक्ति प्राप्त हो सकेंगे या प्रशासन को नई गति दे सकेंगे।

लोक प्रशासन में यह समस्या बहुत ही महत्वपूर्ण है कि पदोन्नति का आधार पद-वृद्धि की स्वीकार किया जाय अथवा योग्यता को। इस सम्बन्ध में अलग-अलग धारणाएँ हैं। अगले पृष्ठों में हम पदोन्नति की पद्धतियाँ का वर्णन करेंगे।

### पदोन्नति के सिद्धान्त (Principles of Promotion)

प्रायः सभी देशों में पदोन्नति के सम्बन्ध में दो पद्धतियाँ पाई जाती हैं—ज्येष्ठता तथा योग्यता का सिद्धान्त। अधिकांश विद्वान इन दोनों सिद्धान्तों को पदोन्नति के प्रमुख सिद्धान्त मानते हैं। इन दोनों सिद्धान्तों के सम्बन्ध में पूर्ण विवेचना हम नीचे करेंगे।

### ज्येष्ठता का सिद्धान्त (Principle of Seniority)

इस सिद्धान्त को वरिष्ठता का सिद्धान्त भी कहते हैं। लोक-प्रशासन में ज्येष्ठता का अर्थ प्रायः है 'सेवा की अवधि' अर्थात् जिस व्यक्ति का सेवा का कार्य-काल सबसे अधिक रहा है, प्रथम उसे पदोन्नति का अवसर दिया जाना चाहिए। ज्येष्ठता का अर्थ प्रायः केवल सेवा की अवधि से ही नहीं होता, अपितु उसका अर्थ प्रायः पद तथा उसकी वेतन शृङ्खला की ज्येष्ठता से भी है। उदाहरण के लिए किसी विभाग में निरीक्षक का पद रिक्त होने पर उसकी पूर्ति सहायक निरीक्षकों में जो सबसे अधिक समय से कार्य कर रहा है, उस व्यक्ति की पदोन्नति कर दी जानी चाहिए। इसी प्रकार जब किसी सरकारी कार्यालय में मुख्य लिपिक का पद रिक्त होने पर, सहायक लिपिकों के वर्ग में उसी लिपिक की पद-वृद्धि की जानी चाहिए जिसकी सेवा का कार्य-काल उस वर्ग की सेवा में सबसे अधिक रहा हो।

इस सिद्धान्त के पीछे यह धारणा निहित है कि सेवा की ज़रूरत के द्वारा एक अधिकारी विभागीय कार्य का विशेष अनुभव प्राप्त कर लेता है तथा वह व्यक्ति जो अधिक समय में एक कार्य कर रहा है वह उस व्यक्ति की संवेक्षा, जो उसी कार्य को थोड़े ही समय में कर रहा है, अधिक ज्ञान और अनुभव रखता है। मध्य में यह कहा जा सकता है कि प्रशासन में वा व्यक्ति अधिक पुराना होगा वह उतना ही अनुभवशील होगा। अतः उसको पदोन्नति कार्य की अवधि के आधार पर ही जानी चाहिए।

### उपेक्षितता के सिद्धान्त के गुण (Merits of Seniority System)

पदोन्नति के सम्बन्ध में उपेक्षितता के सिद्धान्त के निम्नलिखित गुण हैं—

(1) यह पद्धति बहुत ही सरल है। इसमें पदोन्नति कार्य की अवधि के आधार पर ही जानी है। जो व्यक्ति अधिक पुराना होवा उसको पदोन्नति का अवसर सर्वप्रथम दिया जाएगा। इससे वास्तव में उस समय कम अवधि वाले की उन्नति का अवसर दिया जाएगा। इस प्रकार यह कम चलता रहता है।

(2) यह सिद्धान्त व्यापक माना जाता है क्योंकि प्रत्येक कर्मचारी को उसमें कम के अनुसार पदोन्नति मिलती है। इसमें किसी भी कर्मचारी को शिकायत का अवसर नहीं मिलता। अतः यह पदोन्नति का उचित एवं व्यापक सिद्धान्त है।

(3) इस पद्धति को अपनाते में अनुचित प्रभाव हटाने की सम्भावना कम रहती है, क्योंकि पदोन्नति कार्य की अवधि के द्वारा ही जानी है। (Under this system bribe advancement is eliminated and those eligible for promotion are released of for political or other outside pressures.)

(4) इस सिद्धान्त में प्रत्येक व्यक्ति को यह विश्वास होता है कि उसको निश्चित रूप में पदोन्नति मिलेगी, अतः योग्य तथा निपुण व्यक्ति प्रशासनिक सेवा के लिए आकर्षित होते हैं, जो कि प्रशासन की सफलता के लिए आवश्यक है।

(5) इस पद्धति का एक लाभ यह है कि इसमें छोटी उम्र के व्यक्ति अधिक उम्र के व्यक्ति के अधिकारी नहीं बन सकते। जिससे अधिक आय के व्यक्ति में हीतता की भावना पैदा नहीं हो पाती। इस सम्बन्ध में डॉ० फाइनर (Finer) का विचार है कि "यह सिद्धान्त स्वाभाविक है और व्यक्तियों के सामाजिक अनावश्यक अनुचित गतिरोध को समाप्त करता है। नवानुसूक्त नौजवान को अनुभवों व्यक्तियों के ऊपर नहीं रखा जाता।

(6) इस सिद्धान्त को अपनाते में समस्त कर्मचारी सन्तुष्ट रहते हैं तथा परस्पर सहयोग की भावना में कार्य करते रहते हैं, क्योंकि प्रत्येक कर्मचारी इस बात को जानता है कि समय आने पर उसको भी पदोन्नति मिलने ही जायगी।

(7) इस सिद्धान्त के अनुसार चूंकि पदोन्नतियाँ एक व्यापक सिद्धान्त के आधार पर ही जानी हैं अतः कर्मचारी का मनोबल (Morale) बढ़ा बना रहता है।

(8) ज्येष्ठता का सिद्धान्त कर्मचारियों को पदोन्नति की निश्चितता प्रदान करता है, अतः योग्य, योग्यता और कुशल व्यक्ति सरकारी सेवा की ओर घाट्टा 'होते' हैं।

### ज्येष्ठता के सिद्धान्त के दोष

(Demerits of Seniority System)

ज्येष्ठता के सिद्धान्त में उपर्युक्त गुण होते हुए भी उसमें कुछ दोष हैं, जो निम्न हैं —

(1) इस सिद्धान्त की यह मांग्यता है कि एक वेतन अनुक्रम में कार्य करने वाले समस्त कर्मचारी पदोन्नति के योग्य हैं। परन्तु अनुभव यह बताता है कि ऐसा हमेशा नहीं होगा।

(2) इस सिद्धान्त का आधार यह है कि अधिक समय तक एक पद पर कार्य करने में किसी व्यक्ति को अधिक अनुभव होता है यह अनुचित है। केवल अनुभव या आयु व्यक्ति को योग्य नहीं बनाती। योग्यता के लिए अन्य तत्त्व भी जैसे, विभिन्न विषयों का ज्ञान, विविध विषय का ज्ञान, स्वविवेक, बुद्धि आदि भी आवश्यक होते हैं।

(3) इस सिद्धान्त को लागू करने में प्रत्येक कर्मचारी को यह पता होता है कि लक्ष्य पाने पर उसकी पद-वृद्धि हो जाएगी। अतः वह कर्मचारी लगन तथा रत्न में कार्य नहीं करेगा। इससे प्रभाव में कार्य-कुशलता का अभाव हो जायेगा।

(4) कुछ विभागों में एक ही वेतन श्रेणी के कर्मचारी अपनी अधिक समस्या में होते हैं कि ज्येष्ठता के आधार पर वे उन्नति की आशा नहीं कर सकते। ऐसी स्थिति में कर्मचारी समानता की कार्य करना छोड़ देने हैं, क्योंकि महान करने पर उनको कोई लाभ दृष्टिगत नहीं होता।

(5) इस सिद्धान्त का एक यह भी दोष है कि इसमें योग्यता का कोई महत्त्व नहीं दिया जाता है। चाहे व्यक्ति योग्य हो या अयोग्य, समय पाने पर सबको पद-वृद्धि दी जाती है। इसमें योग्य व्यक्तियों के साथ अन्याय होता है जो सभी दक्षता के साथ कार्य करते हैं।

(6) ज्येष्ठता का सिद्धान्त प्रभाव में अयोग्यता, अनुभवता तथा उत्साह-हीनता को बढ़ावा देता है और अतः प्रभाव में ही सम्पन्न बना देता है। केवल इस सिद्धान्त का ही पालन करने में सफल प्रभाव की आशा नहीं की जा सकती।

(7) इस सिद्धान्त के समर्थक केवल वे ही व्यक्ति हैं जो स्वतन्त्र प्रतियोगिता में पाने वाले नये विचारों का मुकाबला नहीं कर सकते। वे व्यक्ति जो उदासीन हैं, कम बुद्धि के हैं, दक्षिणार्थी हैं, वे इस सिद्धान्त के बड़े समर्थक हैं। परन्तु उन लोगों के लिए यह सिद्धान्त निरर्थक है जिनके पास योग्यता, मानसिक मजबूती तथा जिनमें वातावरण के अनुकूल अपने हो डालने की क्षमता है। यदि कोई व्यक्ति किसी योग्य और प्रतिभावान् व्यक्ति के पहले पद पर होता है, पहले नीचरी में भर्ती होता है तो

दृग्गता धरें यह नहीं कि वह धरा माय योग्यता और बुद्धि को भी लाया है। केवल ज्येष्ठता को ही पदाग्रति का आधार मान लिया जाये तो वह अस्तरनाय गिना होगा।

(8) ज्येष्ठता का निदान को एकमात्र आधार मान लेने में तान्त्रिकागारों को प्रोत्साहन मिलेगा, सम्बन्धी कार्यों में बाधा के परिणामस्वरूप दूषित वातावरण पैदा हो जायेगा, और दूसरे जनता का विज्ञान सम्बन्ध और प्रभाव में कम होने लगेगा।

(9) यह भी देखने में आया है कि ज्येष्ठता का आधार पर पदाग्रति कर्मचारी चिन्तित और प्रतीति स्वरूप के होते हैं। वे अपने दुर्दैव-गर्द होने वाले वैज्ञानिक तथा प्राणामनिक परिवर्तनों तथा सामाजिक और राजनीतिक आवश्यकताओं का स्वागत नहीं करते और न ही उनमें सहभाग देते हैं। इससे सार्वजनिक हत्या में बाधा उत्पन्न हो सकती है।

(10) यह अत्रिज्ञानात्मिक है और प्रज्ञानिक का मूल मान्यताओं का विपरीत भी।

पिफनर महोदय (Piffner) ने इस निदान की बहुत आलोचना की है। उनके अनुसार—“ज्येष्ठता के आधार पर पदाग्रति के पक्षस्वरूप होने परिलक्षण स्पष्टी-गोचर होगे, जब वह स्वभाव धर्मियों के लोग पर्यवेक्षण और निरीक्षण कार्य वाले पदों पर पहुँच जायेंगे। साथ ही उनके माय-माय अनुपम जीवन की प्रतियोगिता के आधार-प्रदान के रूप में दूर चला जाता है और यह छोटी-छोटी बातों पर भी प्रगल्भता हो जाता है, जिससे पाण्डु में अधीनस्थ कर्मचारियों की कार्यरत क्षमता मारी जाती है। केवल ज्येष्ठता के कारण अयोग्य व्यक्ति उच्च पदों पर पहुँचने लगेगे। इससे महत्वाकांक्षी लोग उन्मादहीन हो जायेंगे और व्यक्ति, मात्र आधारविशेष का प्रगल्भीय, स्पष्टीकरण का प्रोत्साहन देने वाले सत्त्व मृदाग्र हो जायेंगे। यह प्रतियोगिता प्रमाण प्रमाण लोग कार्य के माधुनी स्तर और मुग्धा ‘जा है सो ठीक है’ की भावना का जन्म ली।”

ग्लेडन महोदय (Gladson) ने भी ज्येष्ठता का निदान के अनुसार पदाग्रति के कई दोष बताये हैं। उनके द्वारा बताये गये मुख्य दोष निम्न हैं—

(1) इस पद्धति के अनुसार एक पद-क्रम सम्बन्ध कर्मचारियों की पदाग्रति के लिए उपयुक्त माना जाता है, जो उचित नहीं है।

(2) वरीयता सूची प्राप्त कर्मचारियों की साथ के मान में लाना है। यह माना की जाती है कि सभी कर्मचारी पदाग्रति पाने में सफल हो जायेंगे। परन्तु व्यवहार में ऐसा नहीं होता।

(3) इसमें यह माना जाता है कि ऊपर के पदों की मर्यादा इतनी होती है कि निम्नतर कर्मचारी को पदाग्रति का अवसर मिल ही जायेगा। परन्तु अनुभव में इस बात को प्रमाण सिद्ध कर दिया है।



ग्रन्थ में कहा जा सकता है कि ज्येष्ठता के सिद्धान्त में चाहे कितने ही गुण हों, लेकिन यह तो स्वीकार करना ही पड़ेगा कि प्रशासन का कार्य तथा उसमें सम्बन्धित उत्तुग्दायित्व उतने कम महत्त्व के नहीं है कि उन्हें एक व्यक्ति को समर्पित इस आधार पर कर दिया जाये कि वह ज्येष्ठ है। ज्येष्ठता के साथ-साथ उत्तुग्दायित्वों को निवाह करने की योग्यता तथा क्षमता भी होनी चाहिए। अतः उच्च पदों के लिए पदोन्नति का एक मात्र आधार ज्येष्ठता को स्वीकार नहीं किया जा सकता। उच्च पदों के लिए योग्यता को महत्त्व दिया जाना चाहिए। निम्न श्रेणी के पदों पर भले ही ज्येष्ठता के सिद्धान्त का आधार पर पदोन्नति व्यवस्था को स्वीकार किया जा सकता है लेकिन उच्च पदों के लिए योग्यता को भी पदोन्नति का आधार माना जाना चाहिए।

### योग्यता का सिद्धान्त

(Principle of Merit)

कर्मचारियों की पदोन्नति के सम्बन्ध में दूसरा सिद्धान्त योग्यता का सिद्धान्त है। इसमें कर्मचारी को पदोन्नति इतने समय योग्यता को महत्त्व दिया जाना है, न कि उस पद पर कार्य करने की शक्ति को। इस सिद्धान्त के अपनाय जाने में प्रशासन में योग्य, तथा दक्ष कार्य-कुशल लोग ही पदोन्नति के अधिकारी माने जाते हैं। इस सिद्धान्त में कर्मचारियों में प्रशिक्षण कार्य करने की प्रतीक्षा बनती है जो प्रशासन के लिए उपयोगी होती है। इसके विपरीत यदि कर्मचारी को यह विश्वास हो जाये कि कार्य-क्षमता और कार्य-कुशलता उसकी पदोन्नति के समय महत्त्व नहीं रखेगी तो वे ईमानदारी के साथ बैठकर पस्थित करना छोड़ देंगे। इस प्रकार योग्य और प्रतिभाशाली कर्मचारी निराश हो जायेंगे। अतः प्रशासन में पदोन्नति करने समय योग्यता को महत्त्व दिया जाना चाहिए। इस सिद्धान्त के साथ तभी प्राप्त किया जा सकता है, जबकि पक्षपात रहित ढंग से योग्यता निर्धारित की जाये। परन्तु योग्यता निर्धारित किस प्रकार की जाय—यह प्रश्न बड़ा जटिल है। विद्वानों ने योग्यता मापन के लिए निम्न सिद्धान्त बताये हैं—

### प्रतियोगिता परीक्षाएँ

(Competitive Examinations)

य परीक्षाएँ तीन प्रकार की होती हैं—(1) खुली प्रतियोगिता परीक्षा, (2) सीमित प्रतियोगिता परीक्षा, तथा (3) उत्तीर्ण परीक्षा।

पहले प्रकार की परीक्षाओं में विभागीय कर्मचारियों को ही परीक्षा में बैठने का अधिकार नहीं होता अपितु समस्त लोग जो पद की आवश्यकताओं को पूरा करते हैं, परीक्षा में बैठ सकते हैं। परीक्षा में सर्वाधिक अंक प्राप्त करने वाले को उस स्थान पर नियुक्ति दी जाएगी।

इस प्रकार की परीक्षा का सबसे बड़ा लाभ यह होता है कि चुनाव का क्षेत्र व्यापक हो जाता है तथा योग्य व्यक्ति प्रशासन को प्राप्त हो जाते हैं। परन्तु इसका सबसे बड़ा दोष यह है कि इसमें पुराने कार्य करने वाले व्यक्तियों में असन्तोष बढ़ता

है। इस चीज को दूर करने के लिए यह सुझाव दिया जाता है कि परीक्षा केवल कार्य करने वाले कर्मचारियों की ही की जाय और उनमें जो व्यक्ति मजदूर मित्र हो उन्हें उस स्थान पर लिया जाय। इस प्रकार की परीक्षाओं की सीमित प्रतियोगिता परीक्षा का नाम दिया जाता है। तीसरे प्रकार की परीक्षा जिसे उम्मीद परीक्षा कहते हैं, हमने मजदारी कर्मचारियों को विभागीय परीक्षाएँ नाम करनी होती है। इस प्रकार में किसी की पदोन्नति नहीं की जाती है। इस प्रकार की परीक्षाओं को विभागीय परीक्षाएँ कहते हैं। जो व्यक्ति विभागीय परीक्षा को पास कर लेता है वो उसे उसके पद प्राप्त करने के योग्य माना जाता है।

नियमित परीक्षा व अनियमित योग्यता मानने के लिए मौखिक परीक्षाओं का भी आसार माना जाता है। कुछ प्राणमनिक पदों व निम्न निर्वाह तथा मौखिक सेवा प्रकार की परीक्षाएँ प्रासंगिक मानी गई हैं। यह नों स्वीकार किया जाता है कि परीक्षा प्रणाली के परिणामस्वरूप पक्षपात व अध्यायना निश्चित रूप में कम हो जाती है। ग्लेडन ग्लेडन (Gladstone) ने परीक्षा प्रणाली के महत्व के बारे में लिखा है कि "लेना करने में सब प्रकार का पक्षपात का अन्त हो जाता है। इस प्रणाली में सभी परीक्षार्थी एक समान समझ जाते हैं और किसी प्रकार की भुल टियावन का अवसर नहीं मिलता है। इसमें निरीक्षण करने वाले कर्मचारी-वर्ग पर किसी प्रकार का भावपूर्ण उत्तरदायित्व नहीं रहता है। स्थिति नहीं तक सब कर्मचारी के वर्गों का प्रश्न है यह सर्वोत्तम बहुत उपयोगी सिद्ध हुआ है। लेकिन पदोन्नति के लिए इसे पुन प्रयोग करने की उपयोगिता और सीमित के बारे में लोगों को शक है, क्योंकि सेवाओं में कार्य करने वाले कर्मचारियों की योग्यता एवं क्षमता का मूल्यांकन करने में हमें भी प्रभावकारी तरीके हो सकते हैं। और फिर यह नहीं कहा जा सकता कि नियमित परीक्षा कोई अन्तिम पसीरी है। जो कहना है नियमित परीक्षा में सम्मिल होने वाले व्यक्ति में प्रत्यक्ष संचालन और निरीक्षण की प्रबल प्रमत्ता हो। निष्कर्ष यह है कि नियमित परीक्षा द्वारा कर्मचारी के निम्नी दुर्गों का मूल्यांकन नहीं किया जा सकता। हमें अनिश्चित इस प्रणाली को अपनाने में निम्नी अधिकारी के हाथों में कोई शक्ति नहीं रह जाती है। हमें कर्मचारी अधिकारी की दृष्टि नहीं करेगा और अनुमान भग करने में नहीं चुकेंगे।

### विभागीय अध्यक्ष का व्यक्तिगत निर्णय

(Personal Judgement of the Head of the Department)

कभी-कभी पदोन्नति का कार्य विभागाध्यक्ष पर छोड़ दिया जाता है। इसका मुख्य कारण यह है कि परीक्षाओं के द्वारा कर्मचारियों की योग्यताओं की सही जाँच नहीं हो पाती। उसकी वास्तविक योग्यता का पता विभागाध्यक्ष को ही होता है। इस विभागाध्यक्ष को नियमित पर ही पदोन्नति की जाती है। इस पद्धति में कई दोष पाये जाते हैं। इसका प्रथम दोष यह है कि विभागाध्यक्ष स्वेच्छाचारी बन जाता है। निम्न कर्मचारियों में यह प्रमत्त होता, उनको पदोन्नति करेगा और जिनमें यह प्रमत्त होता उनको उन्नति के मार्ग में बाधाएँ उत्पन्न करेगा।

उपयुक्त दोषों को दूर करने के लिए विभिन्न देशों में निम्नलिखित उपाय काम में लाये जाते हैं—

(1) पदोन्नति मण्डल (Promotion Board).—कुछ देशों में कर्मचारियों की पदोन्नति के लिए विभागाध्यक्ष की सहायताार्थ पद-वृद्धि मण्डलों की व्यवस्था की जाती है। इन मण्डलों की रचना विभागाध्यक्ष द्वारा विभागीय कर्मचारियों में से की जाती है। यह मण्डल कर्मचारियों के कार्यों की सूचना, उनके सेवा-पत्रों से प्राप्त करता है और उन सेवा विवरणों के आधार पर पदोन्नति की सिफारिश करता है। भारत में उच्च पदों के सम्बन्ध में यह प्रणाली काम में लाई जाती है।

(2) अपील प्रणाली (Appeal) — कुछ देशों में जैसा कि कहा जा चुका है, पदोन्नति का अधिकार विभागाध्यक्ष को दिया जाता है परन्तु साथ ही कर्मचारियों को भी यह अधिकार दिया जाता है कि वह असन्तुष्ट होने पर विभागाध्यक्ष के विरुद्ध अपील कर सकता है। यह पद्धति अ० रा० अमेरिका के कुछ राज्यों में काम में लायी जाती है।

(3) विवरण प्रपत्र प्रणाली (System of Report Forms):—विभागीय मध्यक्षों के विवरणों को वस्तु-निष्ठा एवं वैयक्तिकता प्रदान करने के लिए कुछ देशों में निर्धारित प्रपत्रों की पद्धति कार्य में लाई जाती है। सर्वप्रथम इस पद्धति को सन् 1921 में इङ्ग्लैंड में प्रयोग में लाया गया था। इङ्ग्लैंड में विवरण प्रपत्रों में विभागीय ज्ञान, व्यक्तित्व एवं चरित्र, विवेक, उत्तरदायित्व ग्रहण करने की क्षमता, परिशुद्धता, चातुर्य, कर्मचारियों के निरीक्षण की क्षमता, उत्साह, व्यवहार तथा प्रत्युत्क्रमण आदि बातों का समावेश किया गया था। अक्टूबर 1946 में फ्रांस के चतुर्थ गणतन्त्र में इस प्रणाली का प्रारम्भ किया गया था।

### सेवा अभिलेख अथवा कार्य कुशलता माप दर (Service Record or Efficiency Rating)

स्रोत-प्रशासन में कर्मचारियों की पदोन्नति के लिए एक और तरीका अपनाया जाता है जिसे सेवा अभिलेख अथवा कार्यकुशलता का 'संदान' कहते हैं। इसके अनुसार कर्मचारी की सेवा प्रारम्भ होते ही उसकी एक सेवा पुस्तक प्रारम्भ की जाती है। इस पुस्तक में कर्मचारी के विषय में सभी बातों का विवरण भरा जाता है। उदाहरण के लिए कर्मचारी ने कब सेवा प्रारम्भ की, उसकी योग्यता, उस पद का विवरण, वेतन शृंग्रता कहीं-कहीं स्थानान्तर टूपा, वेतन-वृद्धि तथा पद-वृद्धि का उल्लेख इस पुस्तक में कर्मचारी के गुण तथा दोषों का भी विवरण प्रविष्ट किया जाता है। यह पुस्तक विभागाध्यक्ष के द्वारा पूरी जाती है। इस प्रकार के विवरण कर्मचारी की पदोन्नति के समय बड़े महत्वपूर्ण सिद्ध होते हैं।

वैज्ञानिक व्यवस्था आन्दोलन के परिणामस्वरूप अ० रा० अमेरिका में कर्मचारियों की कार्य-कुशलता निर्धारित करने के लिए अनेक प्रकार के स्वचालित विमुक्त गणितीय तरीकों को लागू किया गया है जिनमें से कुछ इस प्रकार हैं:—

(1) उत्पादन अभिलेख (Production Records):—इसका अभिप्राय यह होता है कि प्रत्येक कर्मचारी का उत्पादन परिमेलित रखा जाता है। इस अभिलेख में कर्मचारी की कार्यक्षमता का ज्ञान प्राप्त हो जाता है। यह पद्धति बेबन टाइपिस्ट, जीप्रल्लिपिक, फाइल लिपिक तथा अन्य कार्यों के कार्य करने वालों के लिए ही उपयुक्त हो सकती है, उच्च प्रशामनीय अधिकाधिक के लिए इस पद्धति को नहीं अपनाया जाता।

(2) गिन्दुरेखीय दर माप-वण्ड पद्धति (Graphic Rating Scale System):—इस पद्धति में पहली पद्धति की अपेक्षा अधिक परिशुद्धता पाई जाती है। इस पद्धति में एक निर्धारित फार्म होता है जिसमें कर्मचारी के सेवा-सम्बन्धी विशेष गुणों का उल्लेख होता है। विभागीय अध्यक्ष के द्वारा प्रत्येक अधीनस्थ कर्मचारी के सम्बन्ध में उसके कार्य में उसके विविष्ट गुणों पर निगान लगाया जाता है जो उसकी योग्यता को प्रदर्शित करते हैं। इन विविष्टताओं के आधार पर कर्मचारियों के पाक बनाये जाते हैं तथा उनसे सुव्यवस्थित अध्ययन के आधार पर मापेक्षित योग्यताओं का निर्णय लिया जाता है, और इसी के आधार पर कर्मचारी की पदोन्नति की जाती है।

गिन्दुरेखीय दर माप-वण्ड पद्धति के प्रथम में या प्रमुख बातें अधिकारी समझते हैं, वे निम्नलिखित हैं—

कर्मचारी की परिशुद्धता, परिश्रम, कार्य की श्रद्धा तथा जम-बद्धता, कर्तव्य-निष्ठा, कार्य करने की पति, विवेक तथा अनुभव में लाभ उठाने की क्षमता, कार्य सम्बन्धी ज्ञान, विनमशीलता, व्यवहार-शुभ्रता, सम्मान पाने के लिए योग्यता, भावनाओं पर नियन्त्रण रखने की क्षमता, नवीन बातों को ग्रहण करने की शक्ति, कार्य को आरम्भ करने की क्षमता, प्रसङ्गों की प्राप्ति प्राप्त भावना, तण्डन करने की योग्यता, कार्य का निष्पादन, निर्मोहात्मक ज्ञान, धारम-नियन्त्रण, योजना पद्धति की क्षमता, ध्यात्मिक में विकास करने की क्षमता, आदि।

(3) व्यक्तित्व तालिका पद्धति (Personality Inventory).—कार्य-शुभ्रता को मापने के लिए म० १०० अमेरिका में एक सीनरी प्रणाली कार्य में लाई जाती है जिसमें व्यक्तित्व तालिका पद्धति कहते हैं। यह पद्धति गिन्दुरेखीय दर माप-वण्ड पद्धति से विपरीत है। इसमें कुछ अवगुणों की नांविता पहचाने का नियम है। प्रत्येक कर्मचारी का एक प्रश्न सूचक किया जाता है जिसमें कर्मचारी के दोषों को प्रतिष्ठित कर दिया जाता है। पदोन्नति के समय यह प्रश्न देखा जाता है। कम से कम निम्न रखने वाला व्यक्ति योग्यतम कर्मचारी माना जाता है।

इस पद्धति का स्पष्टीकरण मेंट पान मिचिल सेवा श्रुति के भूतपूर्व मुख्य परीक्षक (J. B. Probst) द्वारा प्राविष्टन तथा विरमिन् (Probst Rating Scale) के द्वारा किया जाता है। J. B. Probst ने अपने Rating Scale में कर्मचारी के अनेक गुणों तथा अवगुणों का उल्लेख किया है, जैसे—(1) आलसी (2) धीरे कार्य करने वाला, (3) नेत्र तथा शक्ति, (4) कार्य के लिए अधिक श्रायु वाला,

(5) मोटे-छोटे आरीखिक दोष वाता, (6) नमीर आरीखिक दोष वाता, (7) उदासीन रचि न लेन वाला, (8) चालूनी (9) अधिक स्पष्टवादी, (10) स्वयं को ही अधिक महत्त्व देने वाला, (11) वयं व रूप में अच्छा कार्य करने वाला, (12) वयं व रूप में अच्छा कार्य न करने वाला, (13) आनाचनाओं अथवा सुझावों में बाधित होने वाला, (14) अन्य लोगों में व्यवहार करने समय विरगध करने वाला, (15) प्रायः अधिक विचारशील रहने वाला, (16) सामान्यतः प्रगल्भ रहने वाला, (17) प्रामाण्य रूप में विनयशील, (18) शिकायत करने वाला, (19) भक्ती स्वाभाव वाला, (20) गलत निर्णय करने वाला, (21) प्रायः असन्तुष्ट रहने वाला, (22) अच्छे निर्णय करने वाला आदि-आदि। इन गुणों अथवा गुणों व आधार पर कर्मचारी के कार्य का मूलांकन किया जाना चाहिए और कार्य-पुनर्व्यवस्था करने का निर्णय करना चाहिए।

कुछ विद्वानों ने इस पद्धति की आनाचना की है। उनका कहना है कि प्रत्येक कार्य-पुनर्व्यवस्था मात्र मात्र कितना ही विस्तृत करा न हो, सदैव व्यक्तिगत हो जाना है जिसके कारण उसमें व्यक्तिगत पक्षपात की सम्भावना का अन्त नहीं हो सकता। इनके प्रतिष्ठा इस बात को लेकर अनिश्चित उत्पन्न हो सकता है कि किस विभाग व कर्मचारी में कौन-सा गुण विशेष रूप में जाना चाहिए। प्राधान्य बात में इस पद्धति को महत्त्वपूर्ण स्थान दिया जाना है। इस पद्धति के नाशों को नहीं प्राप्त किया जा सकता है जबकि मापक अधिकारी नियुक्तता में कर्मचारियों व गुणों अथवा अथवा गुणों को अङ्कित कर। इसके साथ में यह भी आवश्यक है कि मापक अधिकारी अपने कार्य में पूर्ण दक्ष हो। इन उपर्युक्त गुणों व अभाव में इस विधान का महत्त्व कम हो जायेगा।

विभिन्न देशों में पदोन्नति के सम्बन्ध में चार प्रणालियाँ पाई जाती हैं जिनका वर्णन विस्तार में ऊपर किया गया है। प्रत्येक प्रणाली व कुछ गुण तथा कुछ दोष हैं फिर भी विभिन्न देशों में अपनी परिस्थितियों के अनुसार विभिन्न प्रणालियों को प्रणाली में स्थान दिया गया है। इसमें कोई दो संशय नहीं हो सकता कि इनमें से किसी एक प्रणाली का पूर्ण रूप में पदोन्नति व आधार के रूप में नहीं अपनाया जा सकता। प्रणाली को उत्तम बनाने के लिए यह आवश्यक है कि सभी प्रणालियों को पदोन्नति के सम्बन्ध में आवश्यकतानुसार महत्त्व दिया जाय जिससे एक ऐसी वैज्ञानिक प्रणाली की स्थापना हो जो सभी प्रकार में न्याय भरण तथा उपयोगी हो। भारत में पदोन्नति के सम्बन्ध में साधारणतया सभी पद्धतियों को किसी न किसी रूप में अपनाया गया है। परन्तु पदोन्नति व समय व्यय तथा तथा योग्यता को अधिक महत्त्व दिया जाता है। नीचे हम संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटन तथा भारत में पदोन्नति के तरीका का वर्णन करेंगे।

### संयुक्त राज्य अमेरिका में पदोन्नति व्यवस्था (Promotion in United States of America)

संयुक्त राज्य अमेरिका में पदोन्नति में सम्बन्ध में ज्येष्ठता परीक्षा एवं कार्य-पुनर्व्यवस्था सम्बन्धी अभिलेखों का प्रयोग किया जाता है। यहाँ दक्षता प्रम का

लेखा-जोखा व्यवस्थित रीति से रखा जाता है। चर्माङ्कवातियों ने इसे परिश्रमपूर्वक 'गणितीय' तथा 'आत्मपूर्ण' बनाने के प्रयास किये हैं। यहाँ पदोन्नति के सम्बन्ध में निम्नलिखित बातों का विशेष रूप में ध्यान रखा जाता है:—

(1) विभागाध्यक्ष या प्रशासकीय अधिकारी अभ्यासियों को पदोन्नति उपर्युक्त तीन प्रणालियों के आधार पर देते हैं।

(2) स०रा० अमेरिका में कार्य-गुणलता मापक दस्तों का प्रयोग बहुत अधिक होता है। इस व्यवस्था में यहाँ के कर्मचारी अधिक सम्बुद्ध नहीं हैं। दूसरे भाषा में अपनी रिपोर्ट में 'कार्य-गुणलता माप' पद्धति को प्रस्तुत जटिल तथा उलझन-पूर्ण बताया है। उन्होंने आगे यह भी कहा है कि इस प्रणाली का प्रयोग कर्मचारियों को प्रेरित करने या दक्षिण करने के लिए नहीं किया जा सकता। अतः भाषा में इसके स्थान पर योग्यता एवं सेवा अभिलेख माप की सिफारिश की है।

(3) अमेरिका निमित्त गवर्नर आयोग (1938) ने पद-वृद्धि के लिए एक योजना तैयार की जिसमें अनुसार विभागों को पद-वृद्धि परीक्षाओं को तीन शर्तों पर संचालित करने या उत्तरदायित्व होगा। ये शर्तें हैं—(1) परीक्षा की समुचित व्यवस्था, (2) परीक्षा का स्वभाव, तथा (3) अप्रतिबन्धी परीक्षा की शर्तें।

(4) परीक्षा के लिए सामान्य मापदण्ड लोक सेवा आयोग के द्वारा निर्धारित किये जाते हैं, परन्तु विभागों को उनका स्वीकार बनाने की पूर्ण छूट होती है।

(5) मनुष्य राज्य अमेरिका में दक्षता तथा योग्यताक्रम का व्योदेवार लेखा रखा जाता है। अब यह पदोन्नति की व्यवस्था इतनी जटिल नहीं है क्योंकि कर्मचारी अपनी मकानता में स्वयं योगदान देते हैं।

(6) स०रा० अमेरिका में छोटे-छोटे पद वाले कर्मचारियों की पदोन्नति करने के अधिकार कुछ सीमा तक विभागाध्यक्ष को दिये गये हैं।

### ब्रिटेन में पदोन्नति व्यवस्था

#### (Promotion system in U.K.)

ब्रिटेन में पदोन्नति की व्यवस्था स०रा० अमेरिका से भिन्न है। ब्रिटेन में कर्मचारियों की पदोन्नति उनकी वार्षिक रिपोर्ट पर आधारित होती है। यहाँ प्रत्येक विभाग में पदोन्नति मण्डल या आयोग बने हुये हैं। ये आयोग ही कर्मचारियों की वार्षिक रिपोर्ट तथा अन्य विवरणों का निरीक्षण करते हैं तथा पदोन्नति की सिफारिश करते हैं। ब्रिटेन में पदोन्नति आयोग की एक प्राप्ति बात यह है कि आयोग में कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व करने वाले व्यक्ति रहते हैं, जो उनके अधिकारों की रक्षा करते हैं। यहाँ इस बात की भी व्यवस्था की गई है कि यदि आयोग चाहे तो साक्षात्कार के लिए उन कर्मचारियों को बुला सकता है जिनके लिए पदोन्नति की सिफारिश की गई है। ब्रिटेन में ये पदोन्नति मण्डल पदोन्नति के लिए कर्मचारियों के नामों को विभागाध्यक्ष के पास प्रस्तुत करते हैं। विभागाध्यक्ष का निर्णय अन्तिम होता है, परन्तु निर्णय देने से पूर्व वह पदोन्नति आयोग की सिफारिश को मतेनजर

ग्यता है। यदि कोई कर्मचारी भाषाओं के निर्णय से असन्तुष्ट होता है तो उसे अपील करने का अधिकार दिया गया है। इस प्रकार इङ्ग्लैंड में पदोन्नति का अधिकार एक व्यक्ति के हाथ में नहीं है।

सन् 1921 ई० में इङ्ग्लैंड में पदोन्नति समिति (Committee of Promotions) ने विभागीय पदोन्नति के सम्बन्ध में एक रिपोर्ट तैयार की थी, जिसकी मुख्य सिफारिशें निम्न थी—

“यदि किसी विभाग का स्टाफ इतना बड़ा हो कि उसका अध्यक्ष विभाग के प्रत्येक सदस्य के गुणों से परिचित नहीं हो सकता है, तो ऐसी स्थिति में, हमारे विचार से, सामान्यतया आवश्यकता इस बात की होगी कि विभागाध्यक्ष द्वारा सिफारिश करने वाले एक निजाम प्रथम विभागों के रूप में एक पदोन्नति आयोग किसी भी स्थिति में जबकि विभागाध्यक्ष द्वारा ऐसे पदोन्नति मण्डल की स्थापना उस विभाग की परिस्थितियों की दृष्टि में अनुपयुक्त समझा जाये तो उपयुक्त दृष्टि के निकाय को उस मामले पर पूर्ण आद-विवाद करने का अधिकार प्रदान किया जाना चाहिए। 900 पीछे वार्षिक में अधिक वेतन वाले व्यक्तियों की पदोन्नतियाँ उस निकाय के कार्य-क्षेत्र की परिधि से बाहर समझी जानी चाहिए, जिसकी हमने सिफारिश की है।” इसके प्रतिरक्त आयोग ने यह भी सुझाव दिया कि यदि आयोग चाहें तो वह कर्मचारियों के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त करने के लिए ब्याही माँग सकता है तथा अन्य सहायक माधनों का उपयोग कर सकता है। पदोन्नति आयोग ने आगे कहा कि आयोग की सिफारिशों लिखित रूप में होनी चाहिए तथा पदोन्नति के लिए अनिवार्य मन्त्र अयतना जाये, तथा उत्तरदायित्व विभागाध्यक्ष पर छोड़ दिया जाना चाहिए, लेकिन जो मन्त्र कार्य में लाया जाये उसका लिखित में वर्णन होना चाहिए। यदि किसी विभाग में पदोन्नति आयोग की स्थापना की जाये तो उसमें उस विभाग के कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व होना आवश्यक है। उपरोक्त बातों के प्रतिरक्त निम्न सुझाव दिये गये समिति ने यह भी स्वीकार किया कि कुछ अपवाद भूत मामलों (Exceptional Cases) में, जिनमें कि मोड़कित की दृष्टि में ऐसा करना आवश्यक हो, विभागाध्यक्ष को यह शक्ति प्राप्त होनी चाहिए कि वह सामान्यकार्यविधि का पालन किये बिना भी, कोई पदोन्नति कर सके।

विभागीय दृष्टि के परिषदों (Departmental Whitley Councils) के प्रादेशी सविधान में व्यवस्था की गई है कि “यह बात परिषद् के सामर्थ्य में होगी कि वह ऐसी किसी भी पदोन्नति के सम्बन्ध में विचार कर सके जिसके विषय में कि स्टाफ पक्ष की ओर से यह आवेदन किया गया है कि इसमें राष्ट्रीय परिषद् (National Council) द्वारा स्वीकार या अनुमोदित पदोन्नति के सिद्धान्तों का उल्लंघन किया गया है।” इसके साथ ही साथ समिति ने यह भी सिफारिश की कि किसी भी अधिकारी प्रथम अधिकारियों को छूट होनी चाहिए कि वे ऐसी किसी भी पदोन्नति

के सम्बन्ध में विनायाध्यक्ष के समक्ष धारित करने पर सर्वे जिनका कि उन पर प्रभाव पड़ता है। ऐसे धारित धारण प्रतिनिधित्व (Representation) पदोन्नति की घोषणा होने के पश्चात् एक निश्चित प्राथमिक के अन्दर किये जाने चाहिए।

पदोन्नति प्रणाली को ऐसे धारित धारण प्रतिनिधित्व पर विचार करने का निवारण के प्रतिवेदन पर उक्त समय विचार कर में ध्यान देना चाहिए जबकि यह उन जैसे ही किसी अन्य रिक्त स्थान (Vacancy) पर पदोन्नति की गिरावट करे।

ऐसे धारित करने वाले अधिकांश का एक बात की प्राप्ति मिलनी चाहिए कि वह उपयुक्त क्षितिज निवारण के स्तर पर के एक प्रतिनिधि को धारण स्तर के अन्य किसी सदस्य को अपने साथ ले सकें। उसी धारण की प्राप्ति पर प्रतिनिधित्व करने के लिए उपस्थित होने की स्थिति में उन धारण पाम में ही स्थित रहना चाहिए।

जो भी निष्पत्तियाँ की जाएं उन सभी के सम्बन्ध में सम्बन्धित कर्मचारी वर्गों को सूचित गूँथना दी जानी चाहिए।

अतः यह कहा जा सकता है कि प्रत्येक पक्षधारी रहित पदोन्नति करने के लिए विभाग में पदोन्नति आयोग की स्थापना की जानी है। इसमें योग्य कर्मचारी को पदोन्नति का अवसर दिया जाना है जिसमें प्रशासन की सुगमता में वृद्धि होती है। उदाहरण के लिए स्वयंसेवा बहुत ही विचारमत्त प्रवृत्ति की है तथा अन्य लोगों द्वारा अनुसरण करने योग्य है।

### भारत में पदोन्नति व्यवस्था

#### (Promotion System in India)

भारत में पदोन्नति के लिए कोई एक पद्धति कार्य में नहीं लाई जाती। यहाँ ज्येष्ठता तथा योग्यता दोनों को ही पदोन्नति के सम्बन्ध में महत्त्व दिया जाता है। भारत में पदोन्नति के सम्बन्ध में केन्द्रीय वेतन आयोग (Central Pay Commission) ने कहा है कि—“उन बहुत से परी के लिए विशेषज्ञ उनमें जहाँ सबसे समय तक कार्य की जानकारी एवं महत्त्वपूर्ण गुण माना जाये।” पदोन्नति को ज्येष्ठता के सिद्धान्त पर आधारित करना चाहिए। “परन्तु उच्चतर प्रशासकीय पदों के लिए पदोन्नति करने समय मुख्य ध्यान योग्यता के सिद्धान्त को भी देना आवश्यक है।”

भारत में विभिन्न सेवाओं में पदोन्नति के लिए विभिन्न आधार काम में लाये जाते हैं। उदाहरण के लिए भारत में प्रथम श्रेणी की सेवाओं में रिक्त स्थानों की भर्ती 55 प्रतिशत सीधी व्यवस्था द्वारा होती है। शेष 45 प्रतिशत स्थानों की भर्ती विभागीय कर्मचारियों की पदोन्नति द्वारा की जाती है। यह अनुपात विभिन्न सेवाओं में विभिन्न प्रकार का होता है। द्वितीय श्रेणी की राजपत्रिक सेवाओं में रिक्त स्थानों की पूर्ति सीधे के श्रेणी वाले कर्मचारियों से भरी जाती है। द्वितीय श्रेणी में 60 प्रतिशत स्थान श्रेणी के कर्मचारी की पदोन्नति से भरे जाते हैं। शेष स्थानों में प्रतियोगिता द्वारा भरे जाते हैं। द्वितीय श्रेणी के तकनीकी अधिकारियों के



रिक्त स्थानों में 50 प्रतिशत सीरी भर्ती होती है। जहाँ तक तृतीय श्रेणी की सेवाओं का प्रश्न है, इसमें अधिकांश भर्ती विभागीय कर्मचारियों को पदोन्नति देकर पूर्ण की जाती है। चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों को तृतीय श्रेणी में जाने का बहुत ही कम अवसर होता है। केवल रेल्व तथा डाक विभाग के कर्मचारियों को छोड़कर अन्य विभागों के कर्मचारियों को पदोन्नति का शायद ही अवसर प्राप्त होता है। इन कर्मचारियों में से उनको जो कि शैक्षणिक दृष्टि से, अथवा अन्य प्रकार से योग्यता प्राप्त होते हैं, प्रायः सम्बन्धी कुछ छूट दी जाती है जिससे कि वे बाहर के प्रत्यागियों (Candidates) के साथ प्रतियोगिता में बैठ सकें। हालाँकि रेलवे तथा डाक-तार विभाग में, चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों के लिए पदोन्नति के नियमित मार्ग हैं। यह अनुमान लगाया गया है कि डाक व तार विभाग में तृतीय श्रेणी के लगभग 40 प्रतिशत पद पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं। इसी प्रकार रेलवे के सभी विभागों में तृतीय श्रेणी के निम्नतम पद-क्रम के कम से कम 10 प्रतिशत पद चतुर्थ श्रेणी के उपयुक्त कर्मचारियों की पदोन्नति के द्वारा भरे जान आवश्यक होत हैं, कुछ विभागों में यह अनुमान अपेक्षाकृत ऊँचा है। रेलवे ने अनेक मामलों में पदोन्नति व इन निर्धारित प्रमो (Quotas) में हाल में ही वृद्धि की है।

**पदोन्नति की रीतियाँ तथा सिद्धान्त (Methods and Principles of Promotion) —**

भारतीय संविधान में यह निर्दिष्ट कर दिया गया है कि पदोन्नति करने के लिए, तथा ऐसी पदोन्नतियों के लिए प्रत्यागियों की उपयुक्तता के सम्बन्ध में, प्रपनाये जाने वाले सिद्धान्तों के विषय में मधीय लोक सेवा आयोग (Union Public Service Commission) से परामर्श किया जायेगा। यद्यपि व्यवहार में, अब तक कि सम्बन्धित भर्ती नियमों के अतिरिक्त कोई विशेष उपबन्ध (Special Provision) न हो, संविधान के अनुच्छेद 320 के खण्ड (3) व अन्तर्गत बनाये गये विनियमों व द्वारा तृतीय और चतुर्थ श्रेणी के अन्दर तथा इनमें से ऊपर की जाने वाली पदोन्नतियों को आयोग के अधिकार क्षेत्र से बाहर कर दिया गया है। विभिन्न विभागों में उस श्रेणी के कर्मचारियों की पदोन्नति के सम्बन्ध में अपने-अलग-अलग नियम बनाये हैं। इनमें परस्पर काफी भिन्नता पाया जाता है। वे सामान्यतः निम्न प्रकार से पदोन्नतियाँ करते हैं—

(i) योग्यता (Merit) के आधार पर पदोन्नति, या (ii) योग्यता व ज्येष्ठता (Merit cum Seniority) अथवा ज्येष्ठता व योग्यता (Seniority Cum Merit) के आधार पर पदोन्नति, (iii) ज्येष्ठता के आधार पर पदोन्नति।

साधारणतः भारत में पदोन्नति के लिए 'योग्यता सिद्धान्त' या योग्यता व ज्येष्ठता सिद्धान्त का प्रयोग किया जाता है तथा इस सम्बन्ध में प्रयुक्त किये जाने वाले सिद्धान्तों के सम्बन्ध में केवल वे ही आजाएँ (Orders) लागू होंगी जो कि गृह मन्त्रालय (Ministry of Home) द्वारा मई 1957 में जारी की गई थी।



(1) कुछ विभागों में पदों के रिक्त होने की जानकारी कर्मचारियों को नहीं होने पाती, क्योंकि उन्हें बतलाया नहीं जाता।

(2) बरिष्ठता के कठोर नियम के कारण योग्यता के आधार पर पदोन्नतियाँ नहीं होती।

(3) पदोन्नति परिषद् (Promotion Committee) जैसी नियमित संस्था के अभाव में पदोन्नति मनमाने ढंग में की जाने की सम्भावना रहती है।

(4) जिन कर्मचारियों को जबरन पदोन्नति से रोका जाता है, उनको अंगीकार करने का कोई निश्चित नियम नहीं है। ऐसा प्रायः इसलिए होता है कि उच्चतर अधिकारी अपने नीचे के अधिकारियों के निर्णय को प्रायः बदलना नहीं चाहते हैं।

उपर्युक्त दोषों के होते हुए यह अग्रार्थ रूप से स्वीकार किया जाता है कि पदोन्नति व्यवस्था को सर्वथा दोषमुक्त बनाना कठिन ही नहीं अपितु असम्भव-सा प्रतीत होता है। इन दोषों को दूर करने के लिए ब्रिटेन की भाँति भारत में भी प्रत्येक विभाग में पदोन्नति आयोग (Promotion Commission) की स्थापना होनी चाहिए। इन आयोगों में विभागीय कर्मचारियों के प्रतिनिधियों को भी स्थान दिया जाना चाहिए। पदोन्नति के सम्बन्ध में वेतन आयोग की सिफारिशों को लिखना यहाँ अनुचित नहीं होगा। उन्होंने जो पदोन्नति के सम्बन्ध में सिफारिशें की वे निम्न हैं—

(1) उच्च स्तर की प्रशासकीय सेवाओं के लिए पदोन्नति का आधार योग्यता माना जाना चाहिए परन्तु निम्न स्तर की सेवाओं के लिए जेष्ठता तथा योग्यता दोनों को महत्व दिया जाना चाहिए।

(2) विशिष्ट पदों पर पदोन्नति करते समय प्रतियोगिता परीक्षाएँ ली जानी चाहिए। परन्तु इस तरीके का सामान्य रूप से प्रयोग नहीं होना चाहिए।

(3) द्वितीय व तृतीय थ्रेणी के योग्य कर्मचारी प्रथम थ्रेणी में पहुँच सकें, इस प्रकार की पदोन्नति की व्यवस्था की जानी चाहिए। इस सम्बन्ध में सीमित प्रतियोगिता परीक्षा होनी चाहिए।

(4) कर्मचारी को उसके दोषों की सूचना देनी चाहिए।

(5) प्रत्येक उच्च स्तर पर धाई हुई नीचे की गोपनीय रिपोर्टों की सुरक्षित जाँच कर लेनी चाहिए।

(6) तत्कालीन अधिकारी को उसके अन्तर्गत कार्य करने वाले कर्मचारियों के सेवा अभिलेख (सर्विस बुक) में अपनी सम्पत्ति लिखने का अधिकार है। परन्तु उच्च अधिकारी को चाहिए कि जो राय तत्कालीन अधिकारी ने दी है, उसको समीक्षा करे।

(7) गोपनीय विवरण रखने वाले प्रपत्र विशिष्ट वर्ग के कार्य की प्रकृति के अनुसार होने चाहिए।

### परिक्षोपयोगी प्रश्न

(1) पदोन्नति के तीन-तीन से आधार होते हैं ? इनमें से आप किसे उचित समझते हैं और क्यों ?

What are the various basis of promotion making ? Which of these do you approve and why ?

(2) योग्यता का मूल्यांकन किस प्रकार किया जाना चाहिए ? क्या आप मौजूदा प्रतियोगिता को योग्यता की परख के लिए समुचित समझते हैं ?

How should merit be evaluated ? Do you think confidential report is adequate to judgement ?

(3) मुख्यव्यक्ति बसंतारो सम्बन्धी प्रमाणन प्रणाली में पदोन्नति के महत्त्व का वर्णन कीजिए । पदोन्नति के क्या आधार होते हैं ?

Examine the significance of Promotion in a good system of personnel administration What are the basis of promotion ?

(4) भारत, इंग्लैंड तथा मूल्य अमेरिका में पदोन्नति की व्यवस्था का वर्णन कीजिए ।

Describe the system of promotion in India, England and United States of America.

---

## लोक-कर्मचारियों का प्रशिक्षण

( TRAINING OF PUBLIC PERSONNEL )

पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की नियुक्ति के मिडग्नो को जान लेने के पश्चात् उनकी प्रशिक्षण या प्रशिक्षण के बारे में ज्ञान प्राप्त करना लोक-प्रशासन के विद्यार्थी के लिए प्रावश्यक हो जाता है। प्राधुनिक युग में प्रशासकीय अधिकारियों के प्रशिक्षण का प्रबन्ध करना लोक-प्रशासन की मुख्य समस्या है। अब तक लोक-प्रशासन का स्वरूप तथा कार्य सीधे घोर सरल रहे, कुछ विशेष पदाधिकारियों के अतिरिक्त अन्य पदाधिकारियों के प्रशिक्षण की आवश्यकता नहीं थी। लेकिन उद्योग-लोक-प्रशासन का स्वरूप विस्तृत होता गया तथा उसके उत्तरदायित्वों में वृद्धि होनी गई, प्रशिक्षण की व्यवस्था करना भी आवश्यक हो गया। आज का राज्य 'लोक-कल्याणकारी' राज्य है जिसमें लोक-प्रशासन को उसके अस्तित्व में सम्बन्धित कार्यों के अतिरिक्त अन्य कई कार्य करने होते हैं। उनमें मुख्य है—जनता के अधिकार के उठाने के कार्य करना, उसके स्वास्थ्य को ठीक रखने के लिए चिकित्सालयों की स्थापना करना उनके रहने के लिए निवास की समस्या को हल करना, उनको नौकरी देने की व्यवस्था करना आदि-आदि। इन कार्यों को सफलतापूर्वक करने के लिए योग्य कर्मचारियों की आवश्यकता होती है। यह योग्यता कर्मचारियों में प्रशिक्षण से उत्पन्न की जा सकती है।

प्रशासन में प्रशिक्षण का महत्त्व स्पष्ट है यही कारण है कि आज विश्व के समस्त देशों में कर्मचारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है। अब सत्य तो यह है कि प्रशिक्षण प्रशासकीय मिडग्नो का एक अभिन्न अङ्ग बनता जा रहा है। केवल राष्ट्रीय स्तर पर ही प्रशिक्षण का महत्त्व है, ऐसी बात नहीं है। अब अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर भी इसने महत्त्व को समझा गया है। संयुक्त राष्ट्र सभा की सामान्य सभा (General Assembly of U.N.) ने दिसम्बर 1948 में पारित अपने एक प्रस्ताव में कहा है—

"सामान्य सभा यह मानते हुए कि अन्तर्राष्ट्रीय सुविकासों को ऐसे योग्य उम्मीदवारों की बढ़ती हुई संख्या के लिए उपयुक्त प्रशासकीय प्रशिक्षण प्रदान करेगी, जो एक विस्तृत भौगोलिक आधार पर किन्तु मुख्यतः ऐसे देशों में से नहीं किये जायेंगे,

जिन्हें प्राथमिक प्रशासन के सिद्धान्तों, प्रक्रियाओं तथा रीतियों की सबसे बड़ी आवश्यकता है—आवश्यक है; सङ्कल्प करती है कि लोक-प्रशासन में प्रशिक्षण के लिए एक अन्तर्राष्ट्रीय केन्द्र संयुक्त राष्ट्र सभ के सचालन के अन्तर्गत स्थापित किया जायेगा।"

प्रशिक्षण का इतना महत्त्व होते हुए भी लोक-कर्मचारियों के प्रशिक्षण के प्रति कुछ समय पूर्व तक लापरवाही चरती जा रही थी। भारत भी इसका कोई अपवाद नहीं है। लेकिन कुछ वर्षों से लगभग सभी देशों में सरकारी प्रशासन ने प्रशिक्षण के महत्त्व और सुझावों को भली प्रकार अनुभव कर लिया है। भारत में भी आज लोक-प्रशासन से सम्बन्धित इस महत्त्वपूर्ण क्षेत्र में कर्मचारियों के लिए उचित और आवश्यक प्रशिक्षण की व्यवस्था पर विशेष ध्यान दिया जा रहा है और इस दिशा में कई महत्त्वपूर्ण कदम भी उठाये जा चुके हैं।

### प्रशिक्षण के उद्देश्य

#### (Object of Training)

प्रशिक्षण का मुख्य उद्देश्य होता है कर्मचारियों में कार्यकुशलता बढ़ाकर कार्य करने की योग्यता लाना। ब्रिस्लियम जी० टॉर्से ने प्रशिक्षण के सम्बन्ध में लिखते हुए कहा है कि "यह कर्मचारियों में चतुरताएँ, आदतें, ज्ञान तथा दृष्टिकोण विकसित करने की एक प्रक्रिया है जिसमें कर्मचारियों की उनकी वर्तमान सरकारी स्थितियों में प्रभावशीलता बढ़ जाये और साथ ही कर्मचारी भावी सरकारी स्थितियों के लिए तैयार किये जा सकें।" ("The process of developing skills, habits, knowledge and attitudes in employees for the purpose of increasing the effectiveness of employee in their present government positions as well as preparing employees for future government positions")

पाठ्य में प्रशिक्षण लोक-कर्मचारियों में कुशलता लाने का प्रयास है। लोक-प्रशासन में कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने का एक उद्देश्य यह भी होता है कि उनके मनोबल को ऊपर उठाया जाये। यह सत्य है कि कार्य में कुशलता की भाँति मनोबल कोई दिक्कत देने वाली वस्तु नहीं है। उसका सम्पूर्ण कर्मचारी के अपने कार्य में प्रति दृष्टिकोण में होता है। अतः यह स्पष्ट है कि यदि प्रशिक्षण के द्वारा कर्मचारी अपने कार्य के प्रति रुचि पैदा की जा सके तो प्रशासन निश्चयान्वय रूप में स्वाभाविक हो सकता है। कुछ लोक कार्य ऐसे भी होते हैं जिनमें सम्पादन के लिए प्रशिक्षण आवश्यक माना गया है, जिसमें कि उनमें एकाग्रता आ सके। निम्न समस्याओं में इस प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाता है।

प्रथमः प्रशिक्षण कर्मचारी में ऐसी श्रमता पैदा करता है जिसके द्वारा वह स्वयं को नई परिस्थितियों के अनुकूल बना सकता है। प्रशिक्षण कर्मचारी को इस योग्य बनाता है कि जिससे वह अपने मंडल को, जिसमें कि उसे काम करना होता है, भली

प्रकार समझ सके तथा उसकी महत्ताओं व सन्तुष्टियों को स्वीकार कर सके। यह आवश्यक है कि प्रशिक्षण के द्वारा कर्मचारियों में स्वयंसेवा नियंत्रण करने की क्षमता उत्पन्न की जाए, क्योंकि यदि कर्मचारी पग-पग पर अनुदेशों (Instructions) पर ही निर्भर रहे तो कोई भी संगठन सुचारु रूप से संचालन नहीं कर सकता।

ग्रेट ब्रिटेन में कर्मचारियों के प्रशिक्षण की समस्या को सुलझाने के लिए एक समिति का गठन हुआ। इस समिति को एशटन समिति (Asheton Committee) कहा जाता है। क्योंकि इस समिति के सभापति रॉल्फ एशटन थे। इस समिति ने अपनी रिपोर्ट इंडियन चान्सेलर ऑफ एजुकेशन के सम्मुख 1944 में प्रस्तुत की थी। रिपोर्ट में यह कहा गया कि—“सबसे पहले हम स्वयं से ही यह प्रश्न पूछें कि प्रशिक्षण का उद्देश्य क्या है? यदि इसका उत्तर यह है कि प्रशिक्षण का उद्देश्य अधिकतम सम्भव मात्रा में कार्यक्षमता प्राप्त करना है, तो आवश्यकता इस बात की है कि कार्यक्षमता शब्द की गहराई से व्याख्या की जाये। किसी भी बड़े पैमाने में कार्यक्षमता दो तत्वों पर निर्भर होती है। एक तो, व्यक्ति को सौंपे गये किसी विशिष्ट कार्य को कर सकने की तकनीकी कुशलता पर, और दूसरी निम्न निकाय के रूप में संज्ञकित की उस कम स्पष्ट कुशलता पर जो कि उन व्यक्तियों की सामूहिक भावना तथा दृष्टिकोण से प्राप्त होती है जिन्होंने इस निवास या संगठन की रचना की जाती है। प्रशिक्षण में इन दोनों ही तत्वों का ध्यान रखा जाना चाहिए।”

उपरोक्त विवेचन से पता चलता है कि एशटन समिति ने प्रशिक्षण के निम्न उद्देश्य माने हैं—

(1) कर्मचारियों में अपनी कार्यक्षमता के प्रति आत्मविश्वास उत्पन्न करना।

(2) सोच कर्मचारियों को इस योग्य बनाना कि बदली परिस्थितियों में वे अपनी कार्य क्षमताओं के सम्पादन कर सकें। सोच सेवा के लिए आवश्यक है कि वह परिवर्तित समय तथा नवीन आवश्यकता के अनुरूप अपने दृष्टिकोण तथा तरीकों में निरन्तर श्रुति के साथ परिवर्तन करे।

(3) कर्मचारियों में सामुदायिक चेतना उत्पन्न कर उन्हें यंत्रीकरण से बचाने रखना। दूसरे शब्दों में पदाधिकारियों में पैमानित और विश्लेषणात्मक दृष्टिकोण उत्पन्न करना, उनमें नाश्वरी पैदा करना और यह देसना कि कहीं कर्मचारी निर्जीव मशीन की भाँति, दैनिक कार्यों का बिना अपने बुद्धि के प्रयोग किये, यथावत् पालन न करते रहे। अर्थात् किये जाने वाले व्यक्ति को पहले से उसके कार्य के सम्बन्ध में बना देना चाहिए कि उसके कार्य के द्वारा उसका विभाग समाज की क्या सेवा करेगा। यह अपने विस्तृत संगठन में क्या सेवा सम्पन्न कर रहा है? इस बात को समझने की क्षमता उसके कार्य को विभाग के लिए उपयोगी और भूतल-वादी ही नहीं बनायेगी, अपितु वह स्वयं उसके लिए भी अत्यधिक प्रेरणादायक होगी।

घत: दैनिक कार्यों के सुचारु रूप में संचालन के लिए उसे व्यावसायिक प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए, साथ ही अपने निजी पेशेवरिक विकास के लिए निरन्तर प्रयास करने हेतु व्यापक आधार पर अनुसंधान तथा प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।

(4) प्रशिक्षण का उद्देश्य केवल धन पद के सम्बन्धित उत्तरदायित्वों को पूरा करने की क्षमता पैदा करना ही नहीं है, अपितु उसको अन्य कार्यों के लिए उपयुक्त बनाना, तथा जहाँ तक सम्भव हो, उसमें उच्चतर कार्य और उच्चतर उत्तरदायित्वों को वहन करने की क्षमता उत्पन्न करना भी है।

(5) कर्मचारियों के रूढ़िकोण को व्यापक बनाना, उनके मनोबल को बढ़ाना तथा उनमें जनता के भवक धन्य हो भावना उत्पन्न करना।

मोक्ष-प्रशासन के कर्मचारियों के प्रशिक्षण के उद्देश्य के बारे में मोक्ष विस्तार में बर्णन करना यहाँ उचित प्रतीत होता है। प्रशिक्षण का उद्देश्य निम्न हैं।

(1) प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारियों की चतुरता तथा ज्ञान की वृद्धि करना है जिससे सम्बन्धित विभाग के उद्देश्यों तथा लक्ष्यों का प्राप्ति करने में सहायता मिल सके।

(2) कर्मचारियों के वैयक्तिक स्तर को ऊँचा करना तथा उनका रूढ़िकोण विस्तृत करना प्रशिक्षण का उद्देश्य होता है। प्रशिक्षण से कर्मचारियों का रूढ़िकोण विस्तृत होने में सहायता मिलती है, क्योंकि प्रशिक्षण से सक्षम अधिक विस्तृत राष्ट्रीय उद्देश्य तथा उन उद्देश्यों की प्राप्ति में उनका तथा योगदान है, यह निरन्तर उन्नत बनाया जाता है। जैसे फिलिप्स ए० निधो का कथन है, "प्रशिक्षण का कार्य है कि वह कर्मचारियों को केवल यन्त्रवत् बुद्धिमत्ता के रूढ़िकोण में ही नहीं अपितु उस विभाग रूढ़िकोण के अर्थ में भी उन्नति करने में सहायता दे जिसकी आवश्यकता लोक कर्मचारियों को होती है।" ("The function of training is to help employees grow, not only from the standpoint of mechanical efficiency but also in terms of the broad outlook and perspective which public servants need") "प्रशिक्षण का उद्देश्य व्यक्तिगत को विस्तृत करना होता चाहिए।"

(3) प्रशिक्षण का उद्देश्य एक यह भी होना चाहिए कि कर्मचारियों में सामान्य जनता के प्रति सम्मान का भाव उत्पन्न हो। कर्मचारियों में जनता के भाव मिलने की आवश्यकता उत्पन्न होती चाहिए। एक्स्टन समिति (1944) ने अपनी रिपोर्ट में एक स्थान पर इस सम्बन्ध में कहा है कि, "हमारे जी अधिक दुर्भावपूर्ण मान प्रोत्साहित होगी कि लोक-कर्मचारियों तथा जनता अपने-आप को दो मृदु मिश्रण में पैदा हुआ समझे। जन-जनता के प्रति तथा अपने कार्य के प्रति लोक-प्रतिवृत्ति का विकास लोक सेवा प्रशिक्षण का एक प्रधान लक्ष्य होना चाहिए।"



(4) प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारियों में पर के अनुसार कार्य करने का आत्मविश्वास पैदा करना है जिससे कि वे अपने कार्य के उत्तरदायित्व का पूरा करने में सक्षम हो सकें।

(5) प्रशिक्षण में साक मेवाद्या में प्रविष्ट नव कर्मचारी को प्रयोगशील कार्यो का ज्ञान प्राप्त होता है। एसा करने में ही वे अपने पद के कर्तव्यों का पूरा कर सकने में सक्षम सिद्ध हो सकते हैं।

(6) प्रशिक्षण व्यक्ति को बदलाव के परिस्थितियों में अनुकूल अपने का ज्ञान की क्षमता उत्पन्न करता है। सम्भीर में सम्भीर परिस्थितियों में व्यक्ति स्थिर तथा सुदृढ़ बना रहे, अपने सस्तिष्क का गुण स्वर तथा निर्णय देने में क्षीप्रता का परिचय दे, यही प्रशिक्षण का उद्देश्य होना चाहिये।

(7) कार्य-प्रणाली का नियन्त्रण तथा सक्षम बनाना भी प्रशिक्षण का महत्वपूर्ण उद्देश्य होता है।

(8) प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारी को परिचयान बनाना होता है। कर्मचारियों के नैतिक स्तर को उँचा बनाय रखने की कई बातें प्रशिक्षण में सम्मिलित जाती हैं। कर्मचारी अपने कर्मधर्मों का पालन करने समय सदा इन बातों का ध्यान रखता है। इससे प्रणामन भ्रष्ट नहीं हो पाता।

(9) वर्तमान युग में जब कि ज्ञान के क्षेत्रों में अभूतपूर्व प्रगति हो रही है, प्रशिक्षण में कर्मचारी को उनका कार्य के सम्बन्ध में नवीनतम विकास सम्बन्धी गुणनाम प्राप्त होनी है और इन प्रकार उनका ज्ञान प्राधुनिकतम बना रखा है।

(10) प्रशिक्षण द्वारा लाभ तथा में कार्य कर रहे गुणों के सदस्यों को उत्त्पन्न पदों तथा विस्तृत उत्तरदायित्वों के लिए शिक्षण दिया जाता है।

(11) प्रशिक्षण के द्वारा मनुष्यों की उत्कृष्टता तथा उच्च स्तर में वृद्धि होती है। प्रशिक्षण में कर्मचारियों में कार्य के प्रति रूचि पैदा होती है तथा उनमें कार्य-सुक्ष्मता भी बढ़ती है, उन्हीं के अनुपात में संगठन की कुशलता तथा प्रगति बढ़ती जाती है। कार्य क्षीप्रता में ज्ञान है जब संगठन की भावना बढ़ती है।

(12) इसमें कर्मचारियों में उत्प्रेरण की सक्रियता तथा एका की भावना में वृद्धि होती है।

संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि प्रशिक्षण में प्रणामन की वृद्धि नहीं होता बल्कि प्राणामन कर्मचारियों को भी इसमें लाभ होता है। वह पहले में अपने कार्य-कुशल, योग्य तथा परिस्थितियों को समझने योग्य बन जाते हैं।

### प्रशिक्षण के प्रकार

#### (Kinds of Training)

प्रशिक्षण की आवश्यकता तथा महत्व पर अभी तथा हमने विचार दिया। यहाँ प्रशिक्षण के विभिन्न प्रकार पर प्रकाश डाला जायेगा। प्रशिक्षण की रीति, अवधि आदि के आधार पर बहुत से भेद किये जा सकते हैं जिनमें मुख्य निम्न है—

1. अनौपचारिक तथा औपचारिक प्रशिक्षण;
- (2) सत्यवादीन तथा दीर्घकालीन प्रशिक्षण,
- (3) पूर्व-प्रवेश तथा प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण,
- (4) विभागीय तथा कन्द्रीय प्रशिक्षण,

**अनौपचारिक प्रशिक्षण (Informal Training):**—अनौपचारिक प्रशिक्षण से हमारा ध्ये यह होता है कि वह प्रशिक्षण जो अनुभव के द्वारा प्राप्त किया जाये। इस प्रणाली का भौक-प्रशासन में प्रशिक्षण के हेतु परम्परागत रूप से प्रचलन किया गया है। इस प्रकार के प्रशिक्षण में कर्मचारी अपने अधिकारी से कार्य सीखता है। कार्यनियम का अधिकारी फाइलों तथा बागजों पर आदेश तथा आदेश देता रहता है, इससे कर्मचारी को ज्ञान प्राप्त होता रहता है। इस प्रकार अनौपचारिक प्रशिक्षण अप्रत्यक्ष रूप में दिया जाता है। इसमें कर्मचारी अपने अभ्यास में कार्य सीखता है, क्योंकि इस प्रकार के प्रशिक्षण का सम्बन्ध दैनिक कार्यों से होता है, अतः यह अपने निजी अनुभव में लाभ उठा सकता है। यदि अधिकारी स्वयं अपने कार्य में हीत रखता है तो उसके अधीनस्थ कर्मचारी कुशलता तथा क्षमता प्राप्त नहीं कर सकते। यदि अधिकारी अपने कर्मचारियों के साथ सहानुभूति नहीं रखता है तथा डाँट-फटकार करता रहता है तो उससे अधीनस्थ उत्साहहीन तथा हताश हो जायेंगे। ये अधिकारी के पास जाने में पराजयों तथा कार्य में भी पराजयें। इस प्रकार अनौपचारिक प्रशिक्षण में कर्मचारी को योग्य तथा दक्ष बनाने का कार्य बहुत कुछ सीमा तक प्रशासकीय अधिकारी का होता है।

इस प्रकार यदि पर्यवेक्षक अधिकारी (Supervising Officer) नये भर्ती होने वाले कर्मचारियों में गहरी रुचि नहीं लेता है तो अनौपचारिक प्रशिक्षण सफल नहीं हो सकता। अधिकारी को कर्मचारी के कार्य में ध्यान देने वाले लोगों से उन्हें प्रयत्न कराना चाहिए और उन लोगों को दूर करने के सुझाव भी देने चाहिए। मूल मिलाकर अनौपचारिक प्रशिक्षण पर्यवेक्षक अधिकारी की रुचि पर निर्भर करता है। प्रिंटिंग सामान बाग में जिले के नये अधिकारी जिलाधीन (Collector) में बहुत कुछ सीखते थे। एक अच्छे जिलाधीन का घर एक सुधा सहायक जिलाधीन के लिए प्रायः नूतन घर होता है। उसे जिलाधीन के घर साम आश्रित करने का प्रस्ताव दिया जाता था। धारण ही कोई जिलाधीन इतना व्यस्त रहता हो कि उन सुधा अधिकारियों के साथ बातचीत करने का समय नहीं निकाल सके। लेकिन इनके अनिच्छा, यह इन नये अधिकारियों में अपने घर आग पर धाने तथा सप्ताह में कम से कम एक घण्टा अपने यहाँ बिताने के लिए कहता था। फिर वे धारण में वापसी करते और सहायक जिलाधीन अपनी समस्याओं को उनके समक्ष रखता। जिलाधीन उन समस्याओं पर विचार प्रयत्न करता जिससे सहायक जिलाधीन बहुत कुछ सीखते। इस प्रकार यह अनौपचारिक प्रशिक्षण सहायक अधिकारियों के लिए लाभदायक होता।

साप्ताहिक पाठ-विवादों तथा प्रबन्धनों द्वारा की जाने वाली बातचीतों से भी कर्मचारियों को प्रशिक्षण दिया जा सकता है। इससे कर्मचारियों का दृष्टिकोण व्यापक बनता है।

(3) प्रतिरिक्त शिक्षा (Further Education) —कर्मचारी जो कार्य करता है उससे प्रतिरिक्त कार्यों की भी उसको शिक्षा दी जानी चाहिए। इस प्रकार की प्रशिक्षा से कर्मचारियों में ज्ञान में वृद्धि होती है। जैसे एक स्थानावृत्त सारा के लेखक को लेखा कार्य, प्रबंधन कार्य, टाइप कार्य आदि की प्रशिक्षा दी जानी चाहिए।

(4) गतिशीलता के लिए प्रशिक्षण (Training for Mobility) —प्रतिरिक्त शिक्षा से कर्मचारियों में गतिशीलता आती है। इसका अर्थ होता है एक कर्मचारी विभिन्न कार्यों को कर सके। किसी एक स्थान पर से दूसरे स्थान पर स्थानान्तर हो जाने पर कर्मचारी को इससे कोई कठिनाई नहीं आती है। कर्मचारियों में विभिन्न कार्यों को करने का ज्ञान हो इसके लिए कर्मचारियों को समय-समय पर दूसरे कार्य करने का अवसर दिया जाना चाहिए।

(5) केन्द्रीयीकृत प्रशिक्षण (Centralised Training) —उच्च कोटि का प्रशिक्षण देने के लिए केन्द्रीय सरकार व्यवस्था करती है। इस प्रकार के प्रशिक्षण को केन्द्रीयीकृत प्रशिक्षण कहा जाता है। भारत की प्रशासकीय सेवामें का प्रशिक्षण केन्द्रीय सरकार द्वारा व्यवस्थित किया जाता है। छोटे कर्मचारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था प्रत्येक विभाग पृथक् रूप में करता है।

(6) प्रारम्भिक प्रशिक्षण (Initial Training) —विभागों में नये भर्ती होने वाले कर्मचारियों को कार्यालय के कार्यों के बारे में सामान्य जानकारी देने के लिए प्रारम्भिक प्रशिक्षण की व्यवस्था की जानी चाहिए। इससे कर्मचारी को अपने उत्तरदायित्व को पूरा करने में सहायता मिलती है। यह आवश्यक माना गया है कि सामान्य जानकारी के अभाव में नये कर्मचारी कार्य नहीं कर पायेंगे जिसका परिणाम यह होगा कि प्रशासन में निरवरोधता आनी प्रारम्भ हो जाएगी। इस प्रकार नये कर्मचारियों को जो प्रशिक्षण दिया जाता है उसे प्रारम्भिक प्रशिक्षण कहा जाता है।

(7) पर्यवेक्षण के लिए प्रशिक्षण (Training for Supervisors) —बड़े कर्मचारियों को पर्यवेक्षण का कार्य सौंपा जाता है। अपने अधीन कर्मचारियों का ठीक प्रकार से निरीक्षण कर सकें यह ज्ञान उस कर्मचारी में होनी आवश्यक है। इस ज्ञान को प्राप्त करने के लिए पर्यवेक्षण के कार्य सम्बन्धी प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।

(8) उच्च प्रशासकीय प्रशिक्षण (Training for Higher Administration):—लोक-प्रशासन में उच्च पदों पर कार्य करने वाले कर्मचारियों का उत्तरदायित्व बहुत अधिक होता है। इनका मुख्य कार्य सरकारी नीति निर्धारण, लोक कार्यों में सुधार तथा सामान्य नियन्त्रण होता है। सरकार की सफलता का आधार योग्य उच्च प्रशासकीय अधिकारी होते हैं। इस प्रकार के कर्मचारियों को अधिक तथा

राजनीतिक ज्ञान की शिक्षा भी दी जानी चाहिए। एक प्रशासकीय अधिकारी के लिए सम्बंधात्मक तथा मनोविज्ञान के ज्ञान की महत्त्वता बताते हुए ए० डी० गौरवाला ने कहा है कि “एक सामान्य प्रशासक को व्यावहारिक धर्म-शास्त्र का ठोस ज्ञान होना चाहिए। उसमें यह समझने की योग्यता होनी चाहिए कि व्यावहारिक सामस्याओं के प्रागिक सिद्धान्तों को किस प्रकार लागू किया जाए। उसको व्यावहारिक मनो-विज्ञान का पर्याप्त प्रतिक्षण दिया जाना चाहिए जिससे कि वह जानता हो जिसके बीच में कि उसे अधिकतर कार्य करना होता है अपने नेतृत्व के समर्थन के उचित प्रयुक्त प्राप्त करने में सफल हो सके।”

(9) पदोन्नति के लिए प्रशिक्षण (Training for Promotion):—प्रौढ-कारिक प्रशिक्षण, जो सेवा करते हुए लोक सेवाओं को दिया जाता है जिसका मूल उद्देश्य होता है कर्मचारी को पदोन्नति के लिए तैयार करना। संगठन में महत्वाकांक्षी बढोर परिश्रम तथा लगन से कार्य करते हुए आगे बढ़ने वाले कर्मचारियों को ऐसे प्रयत्न प्रदान किये जाने चाहिए कि वह अपने ऊँचे पद के उत्तरदायित्व को पूरा करने की योग्यता का धपने में विकास कर सकें। लोक सेवाओं में योग्य व्यक्तियों को पाठ्य करने में लिए यह अवसर प्रदान करना अत्यन्त आवश्यक है।

(10) नेतृत्व के लिए प्रशिक्षण (Training for Leadership).—प्रारम्भ में प्रशिक्षण निम्न कर्मचारियों तक ही सीमित था। परन्तु अब बड़े बड़े अधिकारियों को प्रशिक्षण करने की महत्त्वता को स्वीकार किया गया है। प्रारम्भ में यह समझा जाता था कि उच्च पद पर आसीन अधिकारियों में विसिष्ट गुण होते हैं और वे अनुकरणीय भी हैं। परन्तु यह बात सत्य नहीं थी। आज सामान्य रूप से इस बात को माना जाता है कि यदि समस्त बड़े अधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाए तो उनमें पर्याप्त गुणों का विकास किया जा सकता है और संगठन के कार्यों में सुधार लाया जा सकता है। उनको प्रशिक्षित करने के भी सामान्य तरीके हैं जैसे-धोखाधिक प्रश्रयन, सम्मेलन, विचार गोष्ठियाँ, कार्यों का परीक्षण, यात्री सेवा आदि। परन्तु इन सब का यह तक कोई फायदा नहीं होगा जब तक कि ये उच्च अधिकारी (नायगावित्त) अपने स्वयं के हैं।

(11) कलात्मक एवं गूच्छभूमि प्रशिक्षण (Skill and Background Training):—प्रशिक्षण का मध्यम और निम्न विभिन्न प्रकार के प्रशिक्षण की व्यवस्था करना ही जैसे पुलिस कर्मचारियों को प्रशिक्षण पहचानने तथा उनको रोकने के सम्बन्ध में तपासों का प्रशिक्षण आदि। इस प्रकार के प्रशिक्षण की कलात्मक प्रशिक्षण कहा जाता है। इससे विपरीत यदि प्रशिक्षण का उद्देश्य सामान्य विषय के सम्बन्ध में शिक्षा प्रदान करना है जिसमें सम्भाव्य सामान्य समस्याओं को समझने का प्रयत्न कर सके तो उसे गूच्छभूमि प्रशिक्षण कहा जाता है।

इसका अर्थ यह हुआ कि प्रशासकीय वर्ग को वैयक्तिक वर्गीकरण, परीक्षण, बजट निर्माण, कार्य-विधि के विवरण, लोक-चर्या, आर्थिक स्वास्थ्य, ग्रह निर्माण,

सड़को तथा राज-पथों से सम्बन्धित प्राथमिक सिद्धान्तों का ही नहीं बल्कि राजवित्त, ग्रन्थशास्त्र समाजशास्त्र, राजनैतिक सम्स्याओं का इतिहास आदि का भी प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।

### प्रशिक्षण देने की रीतियाँ (Methods of Training)

लोक-प्रशामन में कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने के लिए घनेक प्रकार की रीतियाँ कार्य में लाई जानी हैं। ये रीतियाँ निम्नलिखित हैं—

(1) अनुभव द्वारा प्रशिक्षण (Training by Experience) —लोक सेवाओं में सीधी भर्ती होने से विभागों में नये कर्मचारी आते हैं। वे अपने कार्य के द्वारा अनुभव प्राप्त करते हैं, उन्हें सर्वप्रथम सरल कार्य दिया जाता है तथा जैसे-जैसे कार्य भीजते रहते हैं वैसे वैसे उनको उत्तरदायित्वपूर्ण कार्य दिया जाता है। दूसरे शब्दों में, कर्मचारियों को औपचारिक रूप से स्वतः ही राय करने को छोड़ दिया जाता है और वे बहुत सी बातों का अनुभव स्वयं ही परीक्षण तथा त्रुटि के सिद्धान्त के द्वारा सीखते हैं। विभाग में उच्च कर्मचारियों से वह आदेश प्राप्त करता है। यह सिद्धान्त इस बात पर आधारित है कि प्रशामन एक कला है, जिसके सम्बन्ध में व्यावहारिक ज्ञान द्वारा अनुभव की यथेष्ट रूप में पूर्ति की जा सकती है। इस प्रकार कर्मचारी स्वयं ही प्रशिक्षण प्राप्त करता रहता है। इस प्रकार के प्रशिक्षण को अनुभव के द्वारा प्राप्त प्रशिक्षण का नाम दिया जाता है।

(2) औपचारिक प्रशिक्षण (Formal Training) —इसमें विभाग के वरिष्ठ अधिकारी या बाहर के योग्य, अनुभवी तथा चतुर व्यक्ति कर्मचारियों को कार्यों के बारे में ज्ञान देते हैं। इस प्रकार का प्रशिक्षण व्याख्यानो तथा अनुदेशों के रूप में दिया जा सकता है। यह प्रशिक्षण प्रशासकीय विद्यापीठों, प्रशिक्षण शालाओं अथवा विभागों द्वारा आयोजित प्रशिक्षण केंद्रों में दिया जा सकता है। इसमें विद्यार्थी को प्रशासन के सम्बन्ध में ज्ञान करवाया जाता है। राष्ट्रीय प्रशासकीय अकादमी, भारतीय सेवाओं को प्रशिक्षण करने की ऐसी ही एक संस्था है।

(3) पत्र-व्यवहार द्वारा प्रशिक्षण (Training by Communication).—प्रशिक्षण की अन्य विधि यह है कि 'पत्र-व्यवहार' के द्वारा कर्मचारियों को कार्य के स्वरूप तथा विभागीय नियमों के सम्बन्ध में सूचना प्रदान की जाती है। इस प्रकार के प्रशिक्षण के अन्तर्गत कार्यालय बुलेटिन, नियमावली, सूचना सम्बन्धी पत्रों का प्रकाशन तथा विभागीय पुस्तकालय आदि आते हैं।

(4) सम्मेलन पद्धति द्वारा प्रशिक्षण (Training by Conference).—एक अन्य तरीका लोक-कर्मचारियों के प्रशिक्षण का कार्य में लाया जाता है जिस सम्मेलन पद्धति के द्वारा प्रशिक्षण रहते हैं। इस प्रकार के प्रशिक्षण में व्याख्यानो के प्रतिरिक्त वाद-विवाद की व्यवस्था भी होती है। इससे कर्मचारियों को अधिकारियों के निवेदन आने का अवसर प्राप्त होता है तथा साथ ही उनके दृष्टिकोण में व्यापकता आती

है। इन प्रकार की दृष्टि की मरम्मत के लिए जो कार्यों का होना आवश्यक माना गया है। प्रथम, प्रशिक्षण के लिए कुशल से कर्मचारियों को सम्मान होना चाहिए। द्वितीय, उन्हें अपने दृष्टिकोण को प्रस्तुत करने की स्वतन्त्रता जानी चाहिए।

इन प्रकार की दृष्टि का मरम्मत राज्य प्रशिक्षण में बहुत महत्व है। जहाँ सम्मेलन की व्यवस्था प्रदर्शितकार मंडल के इर्द-गिर्द होती है। मुख्य सम्मेलनों पर इस सम्मेलन में विचार-विमर्श होता है।

### प्रशिक्षण की समस्याएँ

(The Problems of Training)

सोच-प्रशिक्षण की प्रशिक्षण देने में अनेक बाधाएँ उत्पन्न होती हैं और जिसकी व्यवस्था करने पर प्रशिक्षण को धारि हो सकती है। ये बाधाएँ निम्न हैं—

- (1) शीघ्र एवं सामर्थ्यवान प्रशिक्षण नहीं मिल पाते जो कर्मचारियों को नवीन ज्ञान प्रदान करने के साथ-साथ उनको समस्याओं को सुलझाने में सक्षम हैं।
- (2) दूसरी महत्वपूर्ण समस्या पाठ्यक्रम के सम्बन्ध की है। पाठ्यक्रम में कौन से विषय होने चाहिए? यह निर्दिष्ट करना क्या कठिन कार्य है। कुछ विषय ऐसे होते हैं जिसकी पढ़ाया जाना जरूरी हो जाता है परन्तु अन्य दृष्टियों के अनुसार भी हो सकते हैं। प्राथमिकताओं के आधार पर पाठ्यक्रम को निर्दिष्ट करना एक कठिन कार्य है। यदि यह कार्य सम्पन्न हो भी जाता है तो यह समस्या उठ खड़ी होती है कि पाठ्यक्रम को किस प्रकार प्रशिक्षणार्थियों के विचारों और व्यवहार में समाविष्ट किया जाये जिसमें वे समझ के लिए उपयोगी बन सकें।

(3) एक और समस्या है कि प्रशिक्षण व्यक्तिगत आधार पर दिया जाये या सामूहिक आधार पर।

(4) प्रशिक्षण के सम्बन्ध की एक महत्वपूर्ण समस्या है—धन। प्रशिक्षण की व्यवस्था के लिए धन की आवश्यकता होती है। पर्याप्त धन के अभाव में प्रशिक्षण मात्र औपचारिकता बन कर रह जाता है। कभी-कभी तो यह देगने में आता है कि जब कभी सरकार खर्च में बटौती करती है तो प्रशिक्षण पर धन में बटौती सबसे पहले की जाती है।

(5) जो प्रशिक्षण नवागन्तुकी को दिया जाता है उनके यह भट्टिकाई दिगारि पड़ती है कि प्रशिक्षण उन्हें करने पद के कार्यों में क्या करने के लिए दिया जा रहा है या उनकी पर-वृत्ति के लिए दिया जा रहा है। इस बात का ठीक प्रकार से निरूपण नहीं हो पाता है।

(6) प्रशिक्षण प्रशिक्षण में पुराने विचार रखने वाले अधिकारियों तथा कर्मचारियों और नवीन प्रशिक्षण प्राप्त अधिकारियों तथा कर्मचारियों के बीच पारस्परिक संबंध उत्पन्न होता है। नवीन कर्मचारी नवीन प्रशिक्षण के अनुसार कार्य करना चाहते हैं और पुराने कर्मचारी पुराने विचारों के आधार पर, जिससे संबंध उत्पन्न होता है।

(7) प्रशिक्षण को एक समस्या समय भी है। कम समय के प्रशिक्षणों में प्रशिक्षणार्थी अपने प्रशिक्षण का लक्ष्य, विषय, प्रशिक्षा की जानकारी प्राप्त करने के पूर्व ही उनके प्रशिक्षण का समय समाप्त हो जाता है। ऐसे प्रशिक्षण को प्रशिक्षणार्थी व प्रशिक्षण देने वाला प्रशिक्षण को सम्भरता से नहीं लेते जिससे समय व धन दोनों का अपव्यय होता है।

### भारत में लोक-कर्मचारियों का प्रशिक्षण (Training of Public Personnel in India)

भारत में लोक-प्रशासन के कर्मचारियों के प्रशिक्षण का इतिहास अधिक प्राचीन नहीं है। इसका प्रारम्भ ब्रिटिश शासन काल में हुआ। पहले भारतीय सिविल सेवा के पदाधिकारियों के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था भारत में नहीं होती थी। उन्हें प्रशिक्षण इंग्लैण्ड में दिया जाता था। अन्य सेवाओं के लिए पदाधिकारियों की सामान्य विद्यालय की शिक्षा को ही पर्याप्त समझा जाता था एवं यह माना जाता था कि नियुक्ति के बाद अनुभव से वे अपने आप कार्य को धीरे-धीरे सीख लेंगे। परन्तु भारत स्वतन्त्र होने के पश्चात् प्रशिक्षण की समस्या का वैज्ञानिक ढंग से अध्ययन करने का प्रयास किया गया। प्रशिक्षण के सम्बन्ध में योजना आयोग ने अपने विचार प्रस्तुत करते हुए कहा कि—“भर्ती के बाद प्रशासकीय कुशलता पर कर्मचारियों के प्रशिक्षण का काफी प्रभाव पड़ता है। सरकार के कार्य के लिए प्रत्येक मनुष्य के लिए उसके अनुरूप ही प्रशिक्षण के कार्यक्रम की आवश्यकता होती है। सामान्यतः प्रशासन की सभी शाखाओं में यह आवश्यक है कि कर्मचारी-वर्ग के प्रशिक्षण के लिए सेवा के प्रारम्भ में ही प्रवन्ध कर दिया जाये, साथ ही बाद के वर्षों में समुचित अन्तरालों के पश्चात् प्रशिक्षण हो जाय करे। इस सम्बन्ध में हम बल देकर कहना चाहते हैं कि भारतीय प्रशासन सेवा या राज्य प्रशासन सेवाओं में भर्ती होने वाले लोगों के लिए राजस्व तथा विकास प्रशासन की पृष्ठ-भूमि विशेष महत्व रखती है।”

इसी प्रकार सन् 1947 में भारत सरकार ने एक समिति की रचना की, जिसे पदाधिकारियों की न्यूनतम समिति के नाम से पुकारते हैं। इस समिति ने केन्द्रीय सरकार में प्रणाली, संगठन तथा प्रशिक्षण के लिए एक सचालनालय की स्थापना की सिफारिश की। इस संगठन का उद्देश्य समिति ने विभिन्न विभागों के कर्मचारियों के कार्यक्रम को संचालित करना तथा उसका निरीक्षण करना बनाया। समिति ने भारतीय प्रशासकीय सेवा के कर्मचारियों के लिए भी प्रशिक्षण सस्या की स्थापना की सिफारिश की। सन् 1951 में इसी प्रकार का सुझाव ए० डी० गोरवाला ने अपनी रिपोर्ट में दिया। श्री गोरवाला ने अपनी रिपोर्ट में दो सचालनालयों का प्रस्ताव किया था। प्रथम, प्रणाली तथा संगठन के लिए तथा द्वितीय, प्रशिक्षण के लिए। सन् 1953 में एएसबी महोदय ने अपनी रिपोर्ट में भी इसी प्रकार का सुझाव दिया था।

तत्पर्युक्त सिफारिशों में से केवल एक सिफारिश को ही अभी तक प्रियान्वित किया गया है। एक सम्मान्य प्रणाली तथा संगठन के लिए निर्मित हो चुका है परन्तु प्रशिक्षण के लिए सञ्चालनानुसूची की रचना अभी तक नहीं हुई है। भारत में स्वतन्त्रता प्राप्ति के तुरन्त बाद प्रशिक्षण के महत्त्व पर ध्यान दिया गया है। इस सम्बन्ध में अलग-अलग सेवाओं के लिए अलग-अलग प्रशिक्षण सम्मानों की स्थापना की गई है। भारत में कुछ प्रमुख सरकारी सेवाओं के लिए बिय आने वाले प्रशिक्षण का विस्तृत रूप में विवेचन हम नीचे करेंगे।

(1) भारतीय प्रशासन सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for Indian Administrative Services). भारतीय प्रशासनिक सेवाओं को अंग्रेजी शासन काल में भारतीय भिविल सेवा के नाम से पुकारा जाता था। इसमें किसी विश्व-विद्यालय का स्नातक जो 26 वर्ष की आयु में अधिक न हो तथा 21 वर्ष में कम न हो इस सेवा के लिए प्रतियोगी बन सकता है। इस सेवा में भर्ती योग्यता के आधार पर की जाती है। इन प्रशासनिक पदाधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए सन् 1947 में एक प्रशिक्षण संस्था की दिल्ली में स्थापना की गई थी। इस संस्था का स्थापन केन्द्रीय गृह-सम्प्रान्त के द्वारा होता है। दिल्ली में यह इस प्रशिक्षण केन्द्र को उठा दिया गया है। इसके स्थान पर प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी का निर्माण किया गया जो भगुरी में है। इसमें भारतीय प्रशासनिक पदाधिकारियों के अनिवार्य भारतीय ऑफिट एव एंटाठण्टिंग सेवा के लिए चुने गये अभ्यासियों को भी प्रशिक्षण दिया जाता है।

इस सेवा के लिए चुने गये अभ्यासियों को एक वर्ष के लिए प्रशिक्षण दिया जाता है। प्रशिक्षण काल में अधिकारियों को केवल प्रशासन सम्बन्धी ज्ञान ही नहीं बताया जाता अपितु कई अन्य विषयों में सम्बन्धित ज्ञान भी दिया जाता है। इस प्रकार के ज्ञान से लगे इष्टिकोण के क्षेत्र में विस्तार होता है। ये विषय हैं -

- (1) भारत का संविधान तथा पंचवर्षीय योजनाएँ,
- (2) भारतीय दण्ड विधि या दण्ड प्रक्रिया,
- (3) भारतीय इतिहास,
- (4) धर्मशास्त्र के सामान्य सिद्धान्त,
- (5) लोक-प्रशासन तथा अन्य सरकारी सम्बन्धों का संगठन,
- (6) जिले का प्रशासन,
- (7) हिन्दी का प्राथमिक ज्ञान, तथा
- (8) राष्ट्रपति तथा मीटर का मशीन सम्बन्धी प्रशिक्षण।

प्रत्यासिद्धों की प्रशिक्षण के बाद एक परीक्षा होती है जिसका सम्बन्ध संघीय लोक-सेवा आयोग के द्वारा दिया जाता है। इस परीक्षा में प्रशिक्षण व समग्र पढ़ाये गये विषयों में से प्रश्न पूछे जाते हैं। चयन हो जाने पर अभ्यासियों को सेवा में



रखी कर दिया जाता है। जो अभ्यार्थी सफल हो जाता है तो गृह-मन्त्रालय यह निर्णय करता है कि उसको एक घवसर और दिया जाये या सेवा से भलग कर दिया जाये। ऐसा भी हो सकता है कि सफल अभ्यार्थी को पुनः एक वर्ष का प्रशिक्षण देने का अवसर दिया जाये।

प्रशिक्षण काल में, प्रशिक्षण ग्रन्था अभ्यासियों को देश के विभिन्न भागों में भ्रमण करने के लिए भेजती है जिससे कि वे देश की समस्याओं को समझ सकें। प्रशिक्षण में उत्तीर्ण अभ्यासियों को राज्यों में भेज दिया जाता है जहाँ उन्हें छह मास में एक वर्ष का व्यावहारिक अनुभव दिया जाता है। यह अनुभव विभिन्न पदों पर रह कर किया जाता है। इस प्रकार उन्हें प्रशासन के व्यावहारिक ज्ञान में परिचित करवाया जाता है।

(2) भारतीय विदेश सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for I. F. S.). — भारतीय विदेश सेवा का प्रशिक्षण भी भारतीय प्रशासनिक सेवा की भाँति ही होता है। परन्तु इस सेवा का प्रशिक्षण काग मीन वर्ष का होता है। इन दोनों सेवाओं के लिए प्रशिक्षण एक ही संस्था में होता है। विदेश सेवा के अभ्यासियों को मन्त्र विषयों के अतिरिक्त अन्तर्राष्ट्रीय विधि, भूगोल, राजनीति तथा अन्य सामाजिक शास्त्रों का अध्ययन भी विविध रूप से कराया जाता है। इस सेवा के प्रशिक्षण कार्यक्रम में अंग्रेजी के अतिरिक्त हिन्दी तथा एक विदेशी भाषा के ज्ञान पर जोर दिया जाता है। भारतीय विदेश सेवा के अभ्यासियों को कुछ समय के लिए जिले जिले के कार्यालय में कार्य करने हेतु भेज दिया जाता है जिससे वे व्यावहारिक कार्य के सम्पर्क में आने योग्य हो जायें। इन अभ्यासियों को कुछ समय के लिए मन्त्रिालय के कार्य का प्रशिक्षण प्राप्त करना होता है। इसके पश्चात् इनको विदेशों में भारतीय दूतावासों में भेज दिया जाता है या नियुक्त कर दिया जाता है जहाँ रह कर वे विदेश सेवा के कार्यों को सीखते हैं।

(3) भारतीय पुलिस सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for Indian Police Services) — भारतीय पुलिस सेवा में भर्ती पाने वाले अभ्यासियों को राष्ट्रीय पुलिस प्रशिक्षण कॉलेज, माउण्ट आबू में प्रशिक्षण दिया जाता है। भारतीय प्रशासकीय सेवा की भाँति भारतीय पुलिस सेवा का प्रशिक्षण काल एक वर्ष रखा गया है। इस अवधि में अभ्यासियों को भारतीय दण्ड विधि, दण्ड-प्रक्रिया, भारतीय राज्य अधिनियम, भारतीय सविधान, भारतीय इतिहास, भारतीय प्रशासन धर्म का अध्ययन कराया जाता है। परन्तु इनसे भी अधिक जोर शारीरिक प्रशिक्षण तथा अस्त्र-शस्त्र चलाने की विधि पर दिया जाता है। इस अवधि में अभ्यासियों को अपराध मनोविज्ञान, अपराध का रूपा समाने में सहायक वैज्ञानिक उपकरणों, भ्रष्टाचार से मुकाबला करने की रीतियों, अग्नि तथा आपात से रक्षा आदि का ज्ञान भी दिया जाता है। प्रशिक्षण अवधि समाप्त होने पर अभ्यासियों को सहायक पुलिस अधीक्षक के पद पर किसी जिले में नियुक्त कर दिया जाता है। वे जिले में पुलिस अधीक्षक के अन्तर्गत कार्य करते हैं तथा अनुभव प्राप्त करते हैं।

(4) भारतीय सेवा परीक्षण व सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for Audit and Accounts Services).—जिन लोगों की इस सेवा के लिए भर्ती हो जाती है उन्हें एक वर्ष के लिए 'विभागीय प्रशिक्षण स्कूल' नामक में प्रशिक्षण दिया जाता है। इस प्रशिक्षण की व्यवस्था लेखा-परीक्षण व लेखा विभाग के द्वारा होती है और इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए विभाग की तरफ से समय में एक प्रशिक्षण सत्या की स्थापना की गई है। प्रशिक्षण काल में अभ्यासियों को लेखा-परीक्षण, लेखाबन्ध, दण्ड तथा स्थानीय विधियाँ, भारतीय सविधान, सार्वभौम वित्तीय नियन्त्रण, और संहिताएँ, घण्टिय चट्टोपता तथा प्रादेशिक भाषा का ज्ञान दिया जाता है। प्रशिक्षण काल में, अभ्यासियों को कार्य का प्रयोगात्मक प्रशिक्षण देने के लिए अनेक लेखा-कार्यालयों तथा जिना राजकोषों में सम्मन कर दिया जाता है। इस प्रशिक्षण का उद्देश्य अभ्यार्थी को लेखाबन्ध तथा लेखा-परीक्षण पद्धति की समझाओ तथा कार्य-विधियों से पूर्ण परिचित कराना है।

एक वर्ष की अवधि के पश्चात् राष्ट्रीय मोच-मोच कार्यालय के द्वारा अभ्यासियों की एक परीक्षा भी जाती है। इसमें उत्तीर्ण लोगों को सहायक लेखा अधिकारी के पद पर नियुक्ति दी जाती है। अनुभव प्राप्त कर लेने के बाद इन्हें और अधिक उत्तरदायित्वों के पदों पर भेजा जाता है।

(5) आय-कर सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for Income Tax Services).—आय कर सेवा में भर्ती लोगों को 18 मास का प्रशिक्षण दिया जाता है। यह प्रशिक्षण सत्या चलबन्धा में है। प्रशिक्षण काल में लिखलाये जाने वाले विषयों की प्रकृति सर्वथा प्रयोगात्मक होती है। इन अभ्यासियों को भी कुछ समय के लिए किसी अनुभवी पदाधिकारी के अधीनस्थ कार्य करने तथा कार्य सीखने के लिए भेजा जाता है। इनके अभ्यार्थी सेवा के सम्बन्धित व्यावहारिक ज्ञान प्राप्त कर गये।

(6) रेल्वे सेवा प्रशिक्षण (Training for Railway Officials).—रेल्वे बोर्ड की ओर से रेल्वे के विभिन्न प्रकार के कर्मचारियों के लिए एक प्रशिक्षण संस्था की स्थापना की गई है, जो बड़ोदा में है। इस संस्था में दी जाने वाली प्रशिक्षण मुख्यतः व्यावहारिक होती है।

(7) केन्द्रीय सचिवालय सेवा का प्रशिक्षण (Training for Central Secretariat Services).—केन्द्रीय सचिवालय में भर्ती हुए लोगों को केन्द्रीय सचिवालय प्रशिक्षण स्कूल में प्रशिक्षण दिया जाता है। यह स्कूल दिल्ली में है। प्रशिक्षण के समय लोगों को गणित तथा प्रणालियों, कार्यालय की कार्यविधियों, वित्तीय नियमों तथा विनियमों आदि का ज्ञान दिया जाता है। प्रशिक्षण समाप्त होने पर प्रशिक्षणावियों को कुछ समय के लिए व्यावहारिक अनुभव प्राप्त करने के लिए सहायकों के रूप में रखा जाता है और अनुभव प्राप्त होने के पश्चात् उनकी नियुक्ति अनुभाग अधिकारी के पद पर कर दी जाती है।

वर्तमान समय में अधिकारियों के सरकारी कार्यों में असाधारण वृद्धि के कारण बरिष्ठ अधिकारी अब इतने व्यस्त रहते हैं कि व्यावहारिक प्रशिक्षण हेतु उनके पास भेजे गये नवीन अधिकारी पर वे पर्याप्त ध्यान तथा समय नहीं दे पाते। इससे नये अधिकारी अपने बरिष्ठ साथियों के अनुभव का लाभ नहीं उठा सकते। यह स्थिति उत्साहवर्द्धक नहीं है। ए० टी० गोरवाला का भी यह मुकाम है कि कुछ बरिष्ठ अधिकारियों को कुछ जिलों में इसलिए भेजना चाहिए जिससे इन जिलों के नये अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण क्षेत्र बनाया जा सके।

प्रशिक्षण की इस प्रणाली की प्रशंसा करते हुए डेवेलियन स्टोदय ने उनका नाम भारतीय लोक सेवा के उत्थान तथा विकास के साथ जुड़ा हुआ है, कहा है कि—

“(भारत में) अधैनिक सेवक या लोक कर्मचारियों की वास्तविक शिक्षा उम उत्तरदायित्व में निहित है जो उस पर उम छोटी सी आयु में पड़ता है जब मनुष्य के अन्दर की जो कुछ भी अच्छाई है प्रकट हुए बिना नहीं रहती, माय ही सेवा पर धन्य जाने वाला कोई कार्य न करने के उमके दायित्व पर, उमके कर्तव्यों के विभिन्न तथा आकर्षक स्वरूप पर और उससे उन बरिष्ठों के उदाहरणों तथा उपदेशों में ही, निहित है जो उसे एक अधीनस्थ अधिकारी की अपेक्षा एक छोटे भाई के रूप में अधिक मानते हैं।”

अतः अधीनस्थ अधिकारियों की वास्तविक सफलता उच्च अधिकारियों के अधीनस्थ कर्मचारियों के प्रति व्यवहार तथा सद्भाव पर आधारित होती है।

**औपचारिक प्रशिक्षण (Formal Training):**—इस प्रकार की व्यवस्था पहले से ही नियोजित होती है। औपचारिक प्रशिक्षण के लिए सरकार प्रशिक्षण संस्थाओं तथा केन्द्रों की व्यवस्था करती है, जहाँ पर नियमित रूप से निर्देशन दिये जाते हैं तथा इन नियमित निर्देशनों के कर्मचारी प्रशिक्षित होते हैं। इस प्रकार की प्रशिक्षण संस्थाओं में योग्य तथा अनुभवी व्यक्ति निर्देशन का कार्य करते हैं। भारत में ऐसे अनेक प्रशिक्षण संस्थान हैं, जैसे राजस्थान में राज्य स्तर की पुलिस सेवाओं के लिए किशनगढ़ (अजमेर) में, भारतीय प्राशासनिक सेवाओं के लिए भुवनेश्वर में प्रशिक्षण केन्द्र हैं। इसी प्रकार विकास अधिकारियों तथा पंचायत समिति के प्रधानों की अनुसंधान तथा अध्ययन केन्द्रों में समाज शिक्षा आयोजकों की समाज शिक्षा आयोजक प्रशिक्षण केन्द्रों, ग्राम सेवकों की ग्राम-सेवक प्रशिक्षण केन्द्रों तथा पंचायत के कार्यकर्ताओं की पंचायतीराज प्रशिक्षण केन्द्रों में प्रशिक्षण दिया जाता है। इनके अतिरिक्त अन्य अनेक प्रशिक्षण केन्द्र हैं जो सेवा की प्रकृति तथा आधार पर खोले गये हैं। इनके अतिरिक्त सेमिनार (Seminar), सम्मेलन (Conferences), भाषण (Lectures), वाद-विवाद (Discussions), क्षेत्रीय यात्राएँ (Field Trips) तथा अन्य यात्राओं के द्वारा औपचारिक प्रशिक्षण प्रदान किया जा सकता है और औपचारिक प्रशिक्षण दो प्रकार से दिया जा सकता है : प्रथम, लोक-विय तरीका यह है कि कर्मचारियों को नियमानुसार पाठ्य (Courses) पढ़ाये जायें। उसे कहा और महाविद्यालयों में प्रशिक्षण

दिया जाय। दूसरा प्रशिक्षण का तरीका यह है कि उसे विशेष तकनीकी प्रशिक्षण दिया जाये। अर्थात् इजीनियर को इजीनियरिंग सम्बन्धी तथा मिनिस्टर को मिनिस्टर सम्बन्धी विभिन्न प्रशिक्षण दिया जाये।

**अल्पकालीन प्रशिक्षण (Short Term Training)**—जो प्रशिक्षण छोटे या छोटी अवधि के लिए होने है उसे अल्पकालीन प्रशिक्षण कहते हैं। आजकल प्रशासन के कार्यो में जटिलता बढ़ती जा रही है। इस समस्या को हल करने के लिए अल्पकालीन प्रशिक्षणों की व्यवस्था की जाती है। इस प्रकार के प्रशिक्षण की अवधि साधारणतया दो मप्ताह से छह माह तक की होती है।

**दीर्घकालीन प्रशिक्षण (Long Term Training)**—जैसा कि नाम से ही प्रतीत होता है, इसमें प्रशासन की अवधि काफी बड़ी होती है। इस प्रकार का प्रशिक्षण उच्चकोटि का प्रशिक्षण माना जाता है। इसमें व्यय भी अधिक होता है। इस प्रकार के प्रशिक्षण की अवधि साधारणतया एक वर्ष या उसमें अधिक हो सकती है। प्रशिक्षण की अवधि सामान्यतया पदाधिकारियों के उत्तरदायित्व तथा प्रशिक्षण की विषय-वस्तु पर आधारित होती है।

**पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण (Pre-entry Training)**—येवा में भर्ती होने के पूर्व जो प्रशिक्षण दिया जाता है उसे पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण कहा जाता है। इस प्रशिक्षण का उद्देश्य अर्हियों की प्रतियोगी परीक्षा के लिए तैयार करना है तथा उसमें ऐसे पुरुषों की वृद्धि करना जिससे वह भविष्य में अपने जीवन-यापन के लिए योग्य हो सकें। इस प्रकार का प्रशिक्षण विश्वविद्यालय, समाज, प्रशिक्षण संस्था तथा पुस्तकालय द्वारा प्रदान किया जाता है। इस प्रकार की शिक्षा का उद्देश्य छात्रों का बौद्धिक और मानसिक विकास करना तथा उसके ज्ञान के क्षेत्र को अधिनायिक पिल्लू बनाना है। उसको ऐसी शिक्षा दी जाती है कि उसको गौहरी न मिलने पर भी वह अपने ज्ञान के धरा पर अपनी जीविका बना सकता है। दूसरे शब्दों में, कनिष्ठों और विश्वविद्यालयों की शिक्षा का क्षेत्र और दृष्टिकोण समुचित नहीं रहता और न उसका मध्य किसी एक पेशे या क्षेत्र के सम्बन्ध में प्रशिक्षण प्रदान करने तक सीमित रहता है।

प्राधुनिक समय में व्यावसायिक और तकनीकी प्रशिक्षण पर अधिक धन दिया जाता है, जिसके अंकलर, इन्वेलोपिण्ड, स्टडींग, लापमगाफ्री, अर्ध-ग्राफ्री आदि तैयार किये जाते हैं। स्कूल और कॉलेजों में भी कुछ विशिष्ट पाठ्यक्रम रचे जाते हैं जहाँ समाज-व्यापार, पुस्तकालय विज्ञान, कृषि विज्ञान, नगर-विकास, स्थानीय प्रशासन आदि सेवाओं का प्रशिक्षण प्रदान करत सेवाओं में जाने से पूर्व ही लोगों को उसके लिए उपयुक्त बना दिया जाता है। इस सम्बन्ध में राजस्थान सरकार ने 1960 में यह निर्णय किया कि जो लोक जे०डी०सी० (Junior Diploma course) परीक्षा पास करेंगे उन्हें सेवाओं में सीधा उन्नत विभाग (Upper Division Clerk) बनाया जायेगा। राजस्थान विश्वविद्यालय और नाद में जोधपुर विश्वविद्यालयों ने

इस प्रकार के पाठ्यक्रम को संचालित किया था। इसी प्रकार हाल ही में शिक्षा मन्त्रालय भारत सरकार ने 10 + 2 + 3 की शिक्षा योजना तैयार की है जो व्यावसायिक शिक्षा का एक उदाहरण है।

गाराश के रूप में यह कहा जा सकता है कि पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण मेधाग्रों में आने से पूर्व दिया जाता है और शिक्षण सम्पादित इस प्रकार का प्रशिक्षण देने में अत्यन्त सहायक होती है। इस प्रकार के प्रशिक्षण को अध्ययन की दृष्टि से दो भागों में बाँटा जा सकता है—

(1) शिल्प शिक्षणवस्था (Apprenticeship) — इस प्रकार की शिक्षा का सम्बन्ध व्यापार या शिल्प कौशल से है। इस प्रकार का प्रशिक्षण प्रायः बहुत प्रदान किया जाता है जहाँ उद्योग से सम्बन्धित व्यापार की मई तकनीकों विकसित होनी रहती है। यह प्रशिक्षण अनेक विषयों में दिया जाता है जैसे चित्रकला, मीज़ार बनाने का कार्य, बिजली का कार्य, लकड़ी का कार्य, आदि आदि। जिन लोगों को शिल्प प्रशिक्षण के लिए चुना जाता है। उनमें एक विशेष प्रकार की कुशलता तथा क्षमता उत्पन्न की जाती है। प्रशिक्षण प्राप्त कर लेने के बाद व्यक्ति सम्बन्धित व्यवसाय में नौकरी पाने का हकदार बन जाता है। इस प्रशिक्षण के प्रायः दो पहलू होते हैं— प्रथम, व्यावसायिक तथा द्वितीय, सैद्धान्तिक। व्यावसायिक पहलू में प्रशिक्षणार्थी को कार्य कर के बताया जाता है और उसे अपने हाथों से कार्य कराया जाता है। सैद्धान्तिक पहलू में प्रशिक्षणार्थी को शिक्षा सम्बन्धी विषयों का अध्ययन कराया जाता है जिससे अर्जित ज्ञान उसके उद्योग की कुशलता के विश्वास में सहायता प्रदान करता है। उदाहरण के लिए ये विषय हैं—गणित, विज्ञान, व्यापार सिद्धान्त, प्रकाश, सांख्यिकीय-इतिहास आदि। यह प्रशिक्षण दो से चार वर्ष तक का हो सकता है।

(2) विद्यालय सहवास प्रशिक्षण (Internship) — विद्यालय सहवास कार्यक्रम प्रशिक्षण देने का एक तरीका है जिसके द्वारा विशेषतः चुने गये तथा विशेष रूप से पर्यवेक्षित प्रशिक्षणार्थियों को लोक-प्रशासन में प्रशासकीय एवं नीति सम्बन्धी कार्यों के लिए तैयार किया जाता है। इस प्रकार का प्रशिक्षण केवल उन लोगों को दिया जाता है जो प्राशासनिक या व्यावसायिक कार्यों में रुचि तथा क्षमता रखते हैं। इस प्रकार के प्रशिक्षण का उद्देश्य प्रशिक्षणार्थियों के ज्ञान, कुशलता, क्षमता तथा समझ में विकास करना होता है। विद्यालय सहवास प्रणाली में काफी अच्छी सूर्य में उत्कृष्ट नवयुवकों को लोक सेवाओं में भाग्य दिया है और इसमें भ्रूलो सम्पादन तथा सरकार अधिक निबट आई है।

दोनों ही प्रकार के प्रशिक्षण में महत्वपूर्ण अन्तर यह है कि विद्यालय सहवास प्रशिक्षण का सम्बन्ध प्रशासनिक या व्यावसायिक-कार्य से है जबकि शिल्प शिक्षणवस्था का सम्बन्ध व्यापारिक या व्यावसायिक कुशलता से है।

पूर्व प्रवेश प्रशिक्षण का प्रचलन आज स. १९७० अमेरिका में काफी लोकप्रिय हो चुका है। यहाँ सेवाओं में प्रवेश पाने से पूर्व ही विभिन्न शिक्षण सम्पादन और

अध्यापनाधिकारी प्रशिक्षण केन्द्रों व विद्यालयों का नियन करने प्रवृत्तिन किया जाता है। इस कार्य के लिए सन् 1934 में वाशिंगटन में लोक-कार्य का राष्ट्रीय मन्थान (National Institute of Public Affairs, Washington) की स्थापना की गई। इस विद्यालय में प्रशिक्षण प्राप्त विद्यार्थी को कार्यालयों में प्रशासकों के पास रखा जाता है जहाँ वे वास्तविक प्रशासनिक कार्यों को देखते हैं तथा सीखते हैं। इस प्रणाली की लोकप्रियता संसार भर फैलकर अब ही सीमित नहीं रही, अपितु भारत, इटली तथा फिनोपाइन्स आदि देशों में भी इसका अनुकरण लिया गया। अमेरिका में कुछ प्रमुख विश्वविद्यालय तथा शिक्षण संस्थाएँ निम्न हैं जो लोक-प्रशासन से सम्बन्धित विद्यार्थियों को प्रशिक्षण देने का कार्य करती हैं जहाँ उन्हें लोक-प्रशासन के मूल-मूल सिद्धान्तों से परिचित कराया जाता है :

- (1) मिनासो विश्वविद्यालय।
- (2) लोक-प्रशासन का मन्थान, मिचिगन विश्व विद्यालय।
- (3) लोक-प्रशासन का मेकगन स्कूल, मैकगिल विश्वविद्यालय।
- (4) लोक-प्रशासन का हार्वर्ड विद्यालय।

भारत में भी लोक-प्रशासन सम्बन्धी सैद्धांतिक तथा व्यावहारिक प्रशिक्षण प्रारम्भ किया गया है। लोक-प्रशासन का ध्यातक पाठ्यक्रम तैयार किया गया है। जिसने द्वारा लोक-प्रशासन का अध्ययन करवाया जाता है। इसकावाद, सत्यनरु, पञ्चाय, राज्यतान आदि विश्वविद्यालयों में लोक-प्रशासन का विषयोंमा तथा हिन्दी बोमं संचालित किया गया है। इसके अतिरिक्त लोक-प्रशासन मन्थान, दिल्ली (Institute of Public Administration, Delhi), सोमेटे इन्स्टीट्यूट ऑफ इन्फार्मेशन तथा पॉलिटेक्निक लाहौर, पुना आदि में प्रशिक्षण की व्यवस्था है।

प्रशिक्षण की एक महत्वपूर्ण समस्या है कि जिन व्यक्तियों में किमी प्रकार का प्रशिक्षण प्राप्त कर लिया है, उनको लोक सेवा में नियुक्तियाँ दी जायें। अधिकांश देशों में आज लोक-सेवा में भर्ती लोक सेवा आयोगों (Public Service Commissions) के द्वारा आयोजित प्रतियोगी परीक्षा के द्वारा की जाती है। इन परीक्षाओं में उन उम्मीदवारों को कोई प्राथमिकता प्रदान नहीं की जाती जो अपने अध्ययन काल में प्रशासनिक पदवा व्यावसायिक प्रशिक्षण प्राप्त कर चुके हैं। इससे घोर यह भी कहा जाता है कि यदि इस प्रकार के प्रशिक्षण को प्राथमिकता दी जाये तो उन लोगों के प्रति अन्याय होगा जो वेग में अधिक योग्य हैं परन्तु किसी कारणवश विशिष्ट प्रशिक्षण को प्राप्त नहीं कर सके। प्रशासनिक ज्ञान का प्रशिक्षण मात्र व्यक्ति को योग्य एवं कुशल प्रशासक नहीं बना देता। अतः उचित यह माना जाता है कि प्रतियोगी परीक्षा में लोक प्रशासन को एक विषय के रूप में स्वीकार किया जाये तथा विश्वविद्यालय में इसके अध्ययन पर ध्यान दिया जाये।

पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण में सामान्य रूप से सभी विषयों का अध्ययन कराया जाये जिससे विद्यार्थी में सामान्य स्तर का विकास हो सके। सामान्य ज्ञान के अभाव में

प्रशिक्षित व्यक्ति भी प्रशासन की सामान्य समस्याओं को नहीं सुलझा सकेगा। दूसरी ओर यह कहा जाता है कि विभिन्न विषयों के विशेष अध्ययन पर जोर दिया जाना चाहिए।

ब्रिटेन, भारत तथा कई यूरोपीय देशों में लोक सेवाओं को जीविकोपार्जन का स्थायी माध्यम माना जाता है जिसके कारण इन देशों में कर्मचारियों की भर्ती नवयुवकों में से की जाती है तथा भर्ती के समय अभ्यर्थी की सामान्य शिक्षा को महत्व दिया जाता है।

पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण में सामान्य शिक्षा के घनेको लाभ हैं जिनमें से कुछ मुख्य इस प्रकार हैं—

(1) सामान्य शिक्षा से नवयुवकों का दृष्टिकोण व्यापक बन जाता है। भारत में अंग्रेजी भाषा की शिक्षा के जन्मदाता लॉर्ड मेन्टले द्वारा करीब सौ वर्ष पूर्व कहे गये इस कथन की मर्यादा आज भी प्रमाणित होती है कि “वे व्यक्ति जो अपनी युवावस्था में अपने समकालीनों की तुलना में अधिक विविधता प्राप्त कर लेते हैं, जीवनपर्यन्त जीवन की दौड़ में आगे रहते हैं।” इस कथन का अर्थ यह है कि जो विद्यार्थी अपने स्कूल-बॉलेट स्तर पर सामान्य शिक्षा में अपने सहपाठियों से अधिक भक्त प्राप्त करते हैं वे भविष्य में भी प्रत्येक क्षेत्र में अपने मायों से आगे रहते हैं।

(2) विद्वानों का यह विचार है कि जिन लोगों ने प्रशासन की केवल तकनीकी शिक्षा प्राप्त की है वे लोक-प्रशासन की जटिल समस्याओं को अच्छी तरह से नहीं समझ सकते। इस सम्बन्ध में यह भी कहा जाता है कि यदि तकनीकी ज्ञान पर अधिक महत्व दिया जाये तो समाज में व्यर्थ ही कई कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जायेगी क्योंकि स्वाभाविक तौर पर ही प्रत्येक शिक्षा-प्राप्त नवयुवक के लिए सरकारी पद प्राप्त करना सम्भव नहीं है। परिणामस्वरूप निश्चिन्त नवयुवकों में बेकारी अधिक फैल जायेगी। परन्तु पूर्व प्रवेश प्रशिक्षण में सामान्य शिक्षा का अध्ययन करने पर नवयुवकों को सरकारी नौकरी न मिलने पर वे अन्य व्यवसायों में भी जा सकते हैं।

(3) लोक-प्रशासन से सम्बन्धित ज्ञान को प्राप्त करने के लिए सामान्य मानसिक योग्यताएँ आवश्यक हैं। स्पष्ट है कि इन योग्यताओं के लिए सामान्य प्रशिक्षण की आवश्यकता है।

कुछ विद्वानों का मत है कि लोक कर्मचारियों के लिए सामान्य प्रशिक्षण की कोई आवश्यकता नहीं है। इस बात का आधार यह है कि आज प्रशासकीय कार्य इतना तकनीकी हो गया है कि उसका सम्पादन सामान्य प्रशिक्षण के आधार पर नहीं हो सकता। अतः सेना में प्रवेश के पूर्व कर्मचारियों को सैनिक विद्यापीठों में शिक्षा दी जाती है, उसी प्रकार असेनिक सेवाओं के लिए भी असेनिक विद्यापीठ होनी चाहिए। सामान्य प्रशिक्षण के सम्बन्ध में विचारकों का यह भी मत है कि इससे धन का

अवश्य होना है। इस पद्धति में सम्बन्ध में यह भी कहा जाता है कि यदि इस प्रकार के प्रशिक्षण की व्यवस्था कर दी जाये तो शिक्षा प्रणाली प्रशासकीय आवश्यकताओं के अनुसार संचालित होगी, जिसमें समाज में हुई प्रसार की कुल्लुही उत्पन्न हो जायेगी।

उत्प्रेक्ष्य शक्तिधारी व दमन इस आवश्यकता को मान्यता देता है कि राजा की पद्धति की ही नींव मध्यम शक्ति प्रदानाया जाय। यदि सामान्य प्रशासन व साथ साथ प्रशासन की भी शिक्षा दी जाये तो शक्ति वल प्राप्त किया जा सकता है। परन्तु यह आवश्यक नहीं है कि सौर-प्रशासन की एक प्रशिक्षण विधायक बनाया जाय, इस दृष्टिगत विषय के रूप में यह कहना भी आवश्यक उद्देश्य की प्राप्ति की जा सकती है। भारत में इस प्रकार के प्रशिक्षण की कुछ विशेषताएँ हैं।

सेवाकालीन प्रशिक्षण (In-service Training).—जो कर्मचारी सार सेवाओं में आ जाते हैं और उनका प्रशिक्षण की आवश्यकता की जाती है तो उस सेवाकालीन प्रशिक्षण कहते हैं। समस्त प्रशासन की कार्यकुशलता इस प्रकार के प्रशिक्षण की अनुपस्थिति में सम्भव नहीं है। सैन्य कर्मचारी अनुभव प्राप्त है। उनकी इस प्रकार का प्रशिक्षण हमेशा दिया जाता है कि जिसमें वे अपना कार्य समुचित रूप में सम्पन्न कर सकें। सेवाकालीन प्रशिक्षण के दो उद्देश्य हैं।

(1) कार्य के प्रोत्साहन विभाजन व विषय, (2) पदोन्नति व विषय।

कहा कि कहा का पूरा है कि सौर-प्रशासन में अनुभवहीन व्यक्ति प्रशिक्षण प्राप्त करता है वह कार्य में आता है, उन्हीं क्षणों में परिचित करने व विषय में आता है प्रशिक्षण दिया जाता है। परन्तु कुछ प्रशिक्षण पदोन्नति व विषय भी कर जाते हैं। कई विभागीय कर्मचारी प्रशिक्षण व विषय में आता है और उनमें से जो प्रशिक्षण की प्रशिक्षा प्राप्त कर लेता है, उनकी पदोन्नति कर दी जाती है। यह प्रशिक्षण पर्यवेक्षण शक्ति की है परन्तु कर्मचारियों की समस्या में हृदि होने में सार्वजनिक व्यवस्थाओं में भी कर्मचारियों को प्रशिक्षण हेतु भेजा जाता है। उदाहरण के लिए, भारत में प्रशिक्षण में वेतनपत्र इन्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन नाम में इतिहास इन्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन का नाम दिया जा सकता है।

इस प्रकार का प्रशिक्षण कर्मचारियों को कार्य की गई तकनीकी कार्य में सम्मिलित करता है। इसमें कर्मचारियों की नवीन ज्ञान प्राप्त होता है जिसमें कि वे प्रायोगिक कार्य को करने की क्षमता में वृद्धि कर सकते हैं। प्रशिक्षण को केवल सेवा व परामर्श नाम एक ही सीमित नहीं कहा जाता बल्कि प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है।

### सेवाकालीन प्रशिक्षण की सीमितताएँ

सेवाकालीन प्रशिक्षण की मुख्य निम्न सीमितताएँ हैं—

(1) सौर-प्रशासन में सभी कर्मचारी अपने दैनिक कार्य तथा अनुभव में कुछ न कुछ प्रतिदिन सीखता रहता है। इस प्रकार प्रशासन का प्रत्येक व्यक्ति प्रशिक्षित



होता है। क्योंकि सब न किसी न किसी प्रकार का प्रशिक्षण प्राप्त किया है। फिर भी प्रशिक्षित उन्हीं को कहा जाता है जिनको मजदूर, जागृक, मध्यमगुण तथा कुशलता गुण प्रशिक्षण प्रदान किया गया है।

(2) लोक-सेवा के कर्मचारियों का प्रशिक्षण देने के लिए उन्हें धन-धन्यता के साथ साथ ही रहना चाहिए, जिससे वह नवीन अनुभव प्राप्त करता रहे। लेकिन इनका धर्म कदापि यह नहीं लगाया जाना चाहिए कि प्रत्येक अधिकारी-कर्मचारी को एक निश्चित समय के बाद किसी एक का उत्तरदायित्व सौंपा जाये। इस प्रक्रिया को सामयिक रखा जाय तथा मध्य उत्तरदायित्व सीमा पर एक व्यक्ति में स्वयं की क्षमता पैदा की जाये जिससे कि वह संगठन के कार्यों को समन्वित रूप से पूरा करने में योगदान कर सके। यह पुनर्गठन की प्रक्रिया है जो संगठन में गति-शीलता बनाये रखती है।

(3) प्रशासन में प्रशिक्षण की प्रक्रिया स्वयं संचालित होनी चाहती है। इसमें संगठन के परिचित अधिकारी धन धनीनस्था के साथ ही तथा अधिकारों का प्रत्यापो-दन (Delegation) करता है। इसमें स्वाभाविक रूप में उन्हें प्रशिक्षण मिलता रहता है। स्टोह (Stohi) का विश्वास है कि "एक व्यक्ति जब उत्तरदायित्व सम्भालता है तो कुछ सीखता है और जब उसने उत्तर अधिकारी कुछ विचारों की भावना व्यक्त करता है तो वह और भी सीखता है।

(4) कर्मचारी के लिए यह जरूरी है कि उनमें परम्परागत विचार और तरीकों को त्याग केवल के लिए नवीन विचारों में परिचय कराते रहना चाहिए। इससे लिए सभी सभी विज्ञानों तथा नवाचारों को सामान्य कर उनका भावगुण करवाने चाहिए।

प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण (Post-Entry Training).—इस प्रकार के प्रशिक्षण का परिभाषा यह होता है कि जो कर्मचारी लोक-सेवा में आ गये हैं परन्तु बदलती हुई परिस्थितियों में कार्य के ढंग तथा नीतियों में परिवर्तन होना रहता है। बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार जब प्रशिक्षण दिया जाता है तो उसे प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण की संज्ञा दी जाती है। इस प्रकार के प्रशिक्षण के लिए 'रिफ्रेशर कोर्स' (Refresher Course) की व्यवस्था की जाती है जिसमें कर्मचारियों को नया अनुभव तथा ज्ञान प्राप्त होता है। इस प्रकार के प्रशिक्षण का मकसद बड़ा लाभ यह होता है कि कर्म-चारियों का उनके दैनिक कार्यों से थोड़े दिनों के लिए मुक्ति मिल जाती है जो उनकी कुशलता को बढ़ाने के लिए नितांत आवश्यक है। दूसरे में कर्मचारी को लोक प्रशासन की धार्मिकतम प्रक्रिया में जानकारी इन पाठ्यक्रमों के द्वारा हो जाती है।

सभी सभी इस प्रकार के प्रशिक्षण हेतु कर्मचारियों को विदेशों में भी भेजा जाता है। इस सम्बन्ध में सरकार को चाहिए कि योग्य कर्मचारियों को छात्र-वृत्तियाँ देकर या अन्य सुविधा देकर प्रशिक्षण हेतु भेजने की व्यवस्था करे। इससे

केवल कर्मचारियों को ज्ञान ही प्राप्त नहीं होता बरन् वे प्रशासन को भी नये ज्ञान से साक्षात्कार करते हैं।

**विभागीय प्रशिक्षण (Departmental Training)**—बुद्ध विभागों के द्वारा भी प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है, उन्हे विभागीय प्रशिक्षण कहते हैं। प्रत्येक विभाग की प्रत्येक-प्रत्येक आवश्यकता तथा उद्देश्य होते हैं। अपने उद्देश्यों को पूरा करने के लिए विभाग द्वारा प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है। साधारणतया विभाग के योग्य, कुशल तथा ज्येष्ठ कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने का कार्य गौर दिया जाता है। इस प्रकार के प्रशिक्षण से कर्मचारियों को विनिश्चीकृत प्रशिक्षण दी जाती है। इनके विभागीय कार्य करने में ही सरलता तथा सुगमता प्राप्ती है वरन् इनके साथ ही साथ विभाग अपने उद्देश्यों की पूर्ति भी कर सकता है।

**केन्द्रीय प्रशिक्षण (Central Training)**—केन्द्रीय सरकार के द्वारा भी प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है। यह प्रशिक्षण केवल उच्च पदाधिकारियों को प्रशिक्षण देने के लिए होते हैं। उदाहरण के लिए भारतीय प्रशासनिक सेवा कर्मिक का नाम दिया जाता है जो मजूरी में है। इसकी व्यवस्था केन्द्रीय सरकार के द्वारा होती है। इसी प्रकार रिजर्व में भी गवर्नरों के द्वारा एक केन्द्रीय प्रशिक्षण एवं निक्षण सम्मान की स्थापना की गई है जिससे उच्च प्रशासकीय पदों के पदाधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाता है।

### प्रशिक्षण के अन्य प्रकार (Other Kind of Training)

उपर्युक्त प्रकार के प्रशिक्षणों के अतिरिक्त कुछ अन्य प्रकार के प्रशिक्षण भी होते हैं। विभिन्न प्रकार के विभिन्न कार्य होते हैं। अतः प्रत्येक विभाग अपने इन वा अनन्य प्रशिक्षण रखता है जो कि उनके कार्यों के अनुकूल होते हैं। अन्य प्रकार के प्रशिक्षण जो कार्य के अनुकूल होते हैं, उनका वर्णन नीचे दिया जा रहा है—

(1) **व्यवसायिक प्रशिक्षण (Vocational Training)**—किसी व्यवसाय में कर्मचारी को विशेष योग्य या पद बनाने के लिए इस प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाता है। शिल्पकारी, अभियन्ताओं, चित्रकारों आदि को यही प्रशिक्षण दिया जाता है। इनके कर्मचारी को अपने व्यवसाय में विशेष ज्ञान प्राप्त होता है।

(2) **पृष्ठ प्रदर्शक प्रशिक्षण (Background Training)**—इस प्रकार के प्रशिक्षण का उद्देश्य तकनीकी ज्ञान या सिनिष्ट ज्ञान प्राप्त करना नहीं अपितु कर्मचारियों के दृष्टिकोण की व्यापक बनाना है। व्यापक दृष्टिकोण बनाने के लिए, इतिहास, राजनीति विज्ञान, अर्थशास्त्र आदि विषयों का ज्ञान होना आवश्यक होता है। इस प्रकार के ज्ञान में कर्मचारी दैनिक कार्य में आने वाली कठिनाइयों को हल करने में समर्थ हो सकेंगे। कर्मचारियों के ज्ञान को बढ़ाने के लिए अनेक प्रकार की विभागीय परिषदों, मासिक पत्र तथा समाचार पत्र की व्यवस्था की जाती है। इनके अतिरिक्त

सूत्र के प्रधान अधिकारी को निर्देशक का नाम दिया गया है। इस अधिकारी की थोड़ी केन्द्रीय सरकार के सचिवालय में उप-सचिव के समान होनी है।

इस प्रशिक्षण सस्था के प्रतिरिक्त कुछ उत्तर प्रदेश तथा बिहार की सरकारों ने भी अपने कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण सस्थाएँ स्थापित की हैं। शेष राज्यों में कर्मचारियों को प्रशिक्षण केवल अनुभव के माध्यम से ही दिया जाता है।

### भारत में वर्तमान प्रशिक्षण के दोष

#### (Defects of Training System in India)

प्रखिल भारतीय सेवाओं के लिए जो प्रशिक्षण की व्यवस्था की है उसमें कई दोष पाये जाते हैं, जिनमें मुख्य निम्न हैं—

(1) प्रखिल भारतीय सेवाओं के अभ्यासियों को सैद्धान्तिक तथा उन विषयों का ज्ञान दिया जाता है जिनको उन्होंने विश्वविद्यालयों में पढ़ा है। इन अभ्यासियों को प्रयोगात्मक प्रशिक्षण नहीं दिया जाता। आवश्यकता इस बात की है कि इन लोगों को प्रयोगात्मक प्रशिक्षण की ओर ध्यान देना चाहिए।

(2) हमारा जो दोष भारत में प्रशिक्षण व्यवस्था का बताया जाता है वह यह है कि यह प्रणाली पुराने ब्रिटिश शासन की नकल मात्र है। जनता से दूर रहने की भावना, अपने को साम्राज्य नागरिक से पृथक् तथा उच्च रखने की भावना तथा प्रणामनीय मनोवृत्ति, अभी तक हमारे प्रशासन में बरई जाती है। इसका परिणाम यह होता है कि प्रशासकीय अधिकारियों तथा जनता के सम्बन्धों में एक बड़ी खाई आ जाती है।

(3) प्रशिक्षण व्यवस्था का तीव्र दोष यह है कि इससे अभ्यासियों का व्यापक दृष्टिकोण नहीं बन पाता। इसका कारण यह है कि प्रशिक्षण में अभ्यासियों को वे ही विषय पढ़ाये जाने हैं जिनका अध्ययन उमने शिक्षण सस्थाओं में किया है। इससे सामाजिक ज्ञान के स्नातक को विज्ञान के विषय का कोई ज्ञान नहीं होता, दूसरी ओर शुद्ध विज्ञान के स्नातक को सामाजिक विषयों का ज्ञान नहीं होगा। आवश्यकता इस बात की है कि प्रशिक्षण काल में दोनों ही विषयों का प्रशिक्षणाधिकारियों को ज्ञान दिया जाना चाहिए। इससे इनका दृष्टिकोण तो व्यापक होगा ही तथा साथ ही प्रणामन की बढिनाइयों को भी दूर करने की सामर्थ्य का विकास होगा।

(4) प्राशासनिक अधिकारियों को समय-समय पर प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। एक बार प्रशिक्षण देने के बाद यह नहीं मान लिया जाना चाहिए कि वह प्रशिक्षण पशिक्षणाधिकारियों के लिए पर्याप्त है। आधुनिक युग 'विज्ञान का युग' है। इसमें समय-समय पर परिवर्तन होने रहते हैं। प्रशासन भी इन परिवर्तनों से मसूदा नहीं रहता। अतः पदाधिकारियों को समय-समय पर प्रशिक्षण देने की व्यवस्था की जानी चाहिए।

(5) डॉ॰ महादेव प्रसाद शर्मा (Dr. M. P. Sharma) ने प्रशिक्षण के इस दोष की ओर संकेत किया है कि कर्मचारियों और अधिकारियों को प्रशिक्षण देते समय

लोक-प्रशासन के सिद्धान्तों के अध्ययन पर महत्व नहीं दिया जाता। इससे उनके प्रशासन के सम्बन्ध की जानकारी नहीं मिल पाती।

(6) प्रशिक्षण का एक दोष यह भी बताया जाता है कि उसके पाठ्यक्रम में कुछ ऐसे विषय दाल दिये जाते हैं जिनका प्रशिक्षणार्थी के लिए कोई उपयोग नहीं होता। उदाहरण ■ लिए लेखा-परीक्षण व लेखा सेवा (Indian and Audit Accounts Services) के कर्मचारियों को भारतीय दण्ड विधान की शिक्षा दी जाती है जो न तो उनके लिए उपयोगी है और न ही आवश्यक धोर बुद्धिमत्तापूर्ण।

(7) भारतीय प्रशिक्षण व्यवस्था में छोटे पदों जैसे सिविक, सिरिप्ट लिपिक, कार्यालय अध्यक्ष आदि के प्रशिक्षण पर कोई ध्यान नहीं दिया जाता। वास्तव में ये ही लोग नितियों के निर्माण तथा लागू करने में महत्वपूर्ण भूमिका रखते हैं।

(8) प्रशिक्षण के समय प्रायः उन कमियों को दूर करने का प्रयत्न नहीं किया जाता जो विश्वविद्यालय में शिक्षण की कमी रहने के कारण उत्पन्न हो जाते हैं।

(9) राज्यों में लोक सेवाओं के कर्मचारियों के लिए समुचित प्रशिक्षण की व्यवस्था नहीं है।

(10) प्रशिक्षण प्रणाली का एक दोष यह भी है कि कर्मचारियों के अपने ज्ञान के मूल्यांकन करने हेतु बहुत ही कम अवसर उपलब्ध होते हैं। उनके लिए समय-समय पर प्रशिक्षण की व्यवस्था की जानी चाहिए।

(11) दण्ड काल की विवेकहीन और घटाधिक लगती है कि वृद्धाधिकारियों के प्रशिक्षण काल को परीक्षा काल में मान लिया जाता है। वास्तव में परीक्षा काल का सम्बन्ध किसी विद्यार्थी पर कार्य करने से होना चाहिए।

### भारत में प्रशिक्षण कार्यक्रम में किये गये सुधार

#### (Reforms Undertaken in Training System in India)

भारत में प्रशिक्षण कार्यक्रम में कुछ आवश्यकता के आधार पर सुधार किये गये हैं। कुछ मुख्य सुधारों की विवेचना नीचे की जा रही है—

(1) भारतीय पुलिस सेवा के प्रशिक्षण के पाठ्यक्रम में कुछ नये विषय जोड़ दिये गये हैं; जैसे प्रपराय, प्रपरायियों की ठीक करने के दण्ड, प्रपरायिक मनोविज्ञान, लोक-प्रशासन सम्बन्धी विषय, भीड़ को तितर बितर करने के उपाय, घाताघात का नियमन, अष्टाचार की रोकथाम, प्रमि-मेवा, संकटकाल में सहायता, नागरिक प्रतिरक्षा आदि।

(2) भारतीय प्रशासकीय सेवा के प्रशिक्षण हेतु जो सस्था पहले दिल्ली में थी तथा भारतीय लेखा-परीक्षा तथा लेखा सेवा स्टाफ कानिज, निमला, दोनों संस्थानों को मय एक कर दिया गया है। दोनों प्रकार के प्रशिक्षणार्थियों के लिए मगूरी में एक प्रशिक्षण सस्था की स्थापना 31 अगस्त, 1959 को की गई है जिसे प्रशासन की राष्ट्रीय महादमी का नाम दिया गया है। दण्ड महादमी में एक वर्ष में चार प्रकार के पाठ्यक्रम के संचालन की व्यवस्था की गई है।

(3) विभिन्न सेवाओं में भर्ती किये गये अधिकारियों में एक विस्तृत सामान्य दृष्टिकोण तथा भावना का विकास करने का प्रयास किया गया है, जिससे वे सब एक सामान्य लोक-सेवा से सम्बन्ध रख सकें।

(4) प्रशिक्षण देते समय अब इस बात का मुख्य रूप से ध्यान रखा जाता है कि प्रशिक्षणाध्यियों में एक ऐसी भावना का उदय किया जाये जिससे वे यह समझने लगें कि वे जनता के नीकर हैं। उनमें इस प्रकार का दृष्टिकोण प्रजातान्त्रिक राज्यों में आवश्यक माना गया है।

(5) समस्त प्रशिक्षण संस्थाओं को एक स्थान पर स्थापित किये जाने का प्रयत्न किया जा रहा है जिससे कि विभिन्न सेवाओं के लिए भाग्य प्रशिक्षणाध्यियों में समन्वय स्थापित किया जा सके।

(6) प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी ने एक त्रैमासिक पत्रिका निकालना भी प्रारम्भ किया है। इसका उद्देश्य "विभिन्न सेवाओं के सदस्यों के लिए केवल एक सूचना स्रोत के रूप में ही कार्य करना नहीं बल्कि विचार-विनिमय के एक केन्द्र स्वरूप के रूप में भी कार्य करना है।"

(7) केन्द्रीय सचिवालय के कर्मचारियों के लिए भी पाठ्यक्रम में परिवर्तन किया जा रहा है।

### भारतीय सेवाओं में कुछ अन्य सुधार के सुझाव (Some Suggestions to Improve Indian Services)

भारतीय सेवाओं में अभी और सुधार की आवश्यकता है। जो कुछ सुधार किये गये हैं वे पर्याप्त नहीं हैं। अतः भारतीय सेवाओं में कुछ सुधार और किये जाने चाहिए। अन्य सुझाव निम्न हैं—

(1) प्रसिद्ध भारतीय सेवाओं के लिए चुने गये लोगों को सैद्धांतिक ज्ञान के साथ-साथ वास्तविक प्रयोगात्मक ज्ञान का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। उन्हें प्रशिक्षण के लिए जिला, तहसील, ग्रामो आदि स्थानों पर भ्रमण करने की व्यवस्था करनी चाहिए।

(2) प्रशिक्षण के विषयों में विस्तार किया जाना चाहिए। प्रशिक्षणाध्यियों को शुद्ध विज्ञान तथा सामाजिक विषयों का समान रूप से ज्ञान कराया जाना चाहिए। इससे उनका दृष्टिकोण व्यापक बनेगा।

(3) पुराने अधिकारियों के लिए भी प्रशिक्षण की व्यवस्था की जानी चाहिए जिससे वे प्रशासन में होने वाले परिवर्तन को सीख सकें। साथ ही नया ज्ञान प्राप्त करेंगे जिससे लोक-प्रशासन में दक्षता आयेगी।

(4) प्रशासनिक पदों के अतिरिक्त तकनीकी पदों के लिए चुने गये अधिकारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था की जानी चाहिए। अभी तक इस सम्बन्ध में ध्यान नहीं दिया गया है। तकनीकी अधिकारियों की सम्बुद्धि प्रशिक्षण की व्यवस्था न

होने से इस प्रकार के ज्ञान में ख़ोर वृद्धि नहीं हो पाती तथा खन का व्यवसाय भी होने की सम्भावना रहती है।

(3) अन्त में, यह सुझाव दिया जाता है कि वर्तमान शिक्षा पद्धति में कुछ परिवर्तन किया जाना चाहिए, क्योंकि हमारी शिक्षा पद्धति प्रशासकीय आवश्यकता को पूरा नहीं करती। शिक्षा प्रणाली में प्रशासन के विषयों को भी आवश्यक स्थान दिया जाना चाहिए। इस प्रकार की व्यवस्था जब कुछ विश्वविद्यालयों में की जाने लगी है।

### ब्रिटेन में लोक कर्मचारियों का प्रशिक्षण

ब्रिटिश ब्रिटेन में लोक-कर्मचारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था वर्ग के राजनीय के द्वारा की जाती है। सन् 1944 में एगस्टन समिति के सुझावों के आधार पर ब्रिटेन में राजनीय में प्रशिक्षण की एक योजना आरम्भ की है। इसके लक्ष्यजन के लिए एक शिक्षा तथा प्रशिक्षण निर्देशन विभाग नियुक्त किया जाता है। प्रत्येक विभाग में प्रशिक्षण योजना का संचालन एक प्रशिक्षण अधिकारी द्वारा किया जाता है। नियुक्ति के पूर्व प्रशिक्षणार्थियों को सम्बन्धित पदों के लिए आवश्यक ज्ञान दिया जाता है। उन्हें प्रशिक्षण व्यवस्था में नीति आरम्भ तथा लोक सेवा के आधार व्यवहार सम्बन्धी नियमों का ज्ञान कराया जाता है। नवीन भर्ती करने के बाद लोक-प्रशासन के कर्मचारियों को स्वयं के ज्ञान के अनुसार प्रशिक्षण प्राप्त करने का अवसर दिया जाता है। ब्रिटेन में यह कहा जाता है कि प्रशासकीय ज्ञान सैद्धांतिक या अल्प प्रकार के प्रशिक्षण में प्राप्त नहीं होता वह तो प्रयोगात्मक से ही प्राप्त होता है। ब्रिटेन में स्वयं के अनुभव से कार्य सीखने पर अधिक जोर दिया जाता है।

परिष्कृत स्तर के अध्यापिकाधिकारियों को प्रशिक्षण देने के लिए ब्रिटिश में प्रशिक्षण वेन्द की 1945 में व्यवस्था की गई थी, किन्तु प्राविण्य कारणों से उसे सन् 1951 से बन्द कर दिया गया। इस प्रकार उच्च स्तरीय प्रशासकों को प्रशिक्षित करने के लिए अब कोई वही विवेक स्तुत नहीं है। इसी अविरल लोक-कर्मचारियों के प्रशिक्षण दिने जाने हेतु वही विवेक ध्यान दिया जा रहा है।

ब्रिटेन में कुछ विश्वविद्यालयों में विशेष प्रकार के प्रशिक्षण की व्यवस्था की गई है। जैसे लन्दन विश्वविद्यालय में प्रशासन का एक डिप्लोमा खोला गया है जिसको उत्तीर्ण करने पर प्रमाण पत्र दिया जाता है तथा सेवाओं में भर्ती कर ली जाती है। इसी प्रकार आम्ब्रिल पुलिस कॉलेज में पुलिस अधिकारियों को प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है।

ब्रिटिश प्रशिक्षण व्यवस्था का उद्देश्य कर्मचारियों में ईमानदारी, निष्पक्षता तथा उत्तरदायित्व की भावना पैदा करना है। इस सम्बन्ध में हरमन फाइजर महोदय का मत उल्लेखनीय है। उनके अनुसार, “इन सब प्रशिक्षणों का उद्देश्य विभाग के कार्य में अधिक परिपुष्टता उत्पन्न करना, अधिकारियों को परिवर्तनीय आवश्यकताओं के अनुकूल बनाना, नैतिक कार्य का सम्पादन करने से रोकना, यात्रिक कार्य पद्धति

के प्रभाव को रोकना, उनकी अधिक उत्तरदायित्व के कार्यों के लिए तैयार करना तथा कर्मचारी वर्ग के मनोबल को पुष्ट करना है।”

### सं० रा० अमेरिका में लोक कर्मचारियों का प्रशिक्षण

सं० रा० अमेरिका में प्रशिक्षण की व्यवस्था भारत के प्रशिक्षण की व्यवस्था से निम्नलिखित है। सं० रा० अमेरिका में लोक सेवा के लिए युवा व्यक्तियों को कालेजो तथा विश्वविद्यालयों में सरकारी सेवा में प्रवेश की तैयारी का प्रशिक्षण दिया जाता है। इस प्रकार पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण शिक्षा काल में ही प्रारम्भ हो जाता है। वहाँ जो लोग सरकारी सेवा में उच्च प्रशासनिक पद प्राप्त करना चाहते हैं वे स्नातक स्तर के छात्रों के स्तर पर एक, दो या तीन वर्षों का विशेष अध्ययन करते हैं। इस अध्ययन में लोक-प्रशासन तथा राजनीति का गहराई से अध्ययन कराया जाता है। तत्पश्चात् उत्तीर्ण विद्यार्थियों को विशेष उपाधियाँ दी जाती हैं। संयुक्त राज्य में विश्व-विद्यालय तकनीकी पाठ्यक्रमों के प्रमाण पत्र देते हैं तथा सेवा-कालीन प्रशिक्षण भी देते हैं। कुछ विश्वविद्यालयों में नगर नियोजन, बजट निर्माण, सार्वजनिक स्वास्थ्य, पुलिस तथा अग्नि सेवा का प्रशिक्षण भी दिया जाता है।

लोक-कर्मचारियों को कुछ विशिष्ट कार्य गम्भीर करने के लिए प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण की व्यवस्था सं० रा० अमेरिका में की गई है। इसका आधार सेवा में भित्त-व्ययिता तथा कार्य-सुलभता बनाये रखना बताया गया है। सन् 1937 में वाशिंगटन में एक सभा की स्थापना की गई, जो लोक सेवाओं के लिए प्रशिक्षण देने का कार्य करती है। इस सभा का नाम ‘ग्रुपिंग संस्था’ रखा गया है। यह सभा सं० रा० अमेरिका के संघीय सेवा के कर्मचारियों को प्रशिक्षण में सहायता देती है। यह सभा केवल प्रशासनिक कार्यों की ही शिक्षा की व्यवस्था नहीं करती अपितु कर्मचारियों में दूरदर्शिता तथा ऐसे गुणों का विकास करती है जो महत्वपूर्ण समस्याओं को हल करने में सहायता देने हैं।

अंत में यह कहा जा सकता है कि सं० रा० अमेरिका में विभिन्न प्रकार की सेवाओं के लिए विश्वविद्यालयों में प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है। इसका सबसे बड़ा महत्त्व यह है कि सरकार को प्रशिक्षण के लिए संस्थाएँ नहीं खोलनी होती हैं तथा धन भी बड़ी मात्रा में व्यय जाता है।

### परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. लोक सेवाओं में प्रशिक्षण के महत्त्व को बताइए। प्रशिक्षण के विभिन्न प्रकारों का वर्णन कीजिए।

*Describe the importance of training in Public Services ?*

*Discuss the various forms of training*

2. पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण कितने कहते हैं ? प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण से यह किस प्रकार भिन्न है ?

*What is pre-entry training ? In what respect does it differ from post-entry training ?*

3. भारत में कर्मचारियों की प्रशिक्षण व्यवस्था पर एक संक्षिप्त नोट लिखिये ।  
*Write a short note on the training system of Indian Administrative personnel*

4. भारत में प्रशिक्षण व्यवस्था के दोषों को बताते हुए उसमें सुधार के सुझाव दीजिए ।

*Enlist the defect of training system in India and suggest reform for the same*

5. भारत और दक्षिण में कर्मचारियों की प्रशिक्षण व्यवस्था का तुलनात्मक कीजिए ।

*Describe the training system for personnel in India and U. K.*

6. भारतीय प्रशासनिक सेवाओं के सदस्यों की प्रशिक्षण कैसे दिया जाता है ? व्याख्या कीजिये ।

*Discuss, how the training is imparted to the personnel of Indian Administrative Services*

---



## भारत में लोक सेवा आयोग

(THE PUBLIC SERVICE COMMISSION IN INDIA)

प्रशासन की बुजबूतता तथा महत्त्वता एक बड़ी मात्रा में उस कर्मचारी तथा तदाधिकारी वर्ग की कार्यक्षमता पर निर्भर रहती है जो कि प्रशासन की व्यवस्था करता है। किसी भी देश का बुजबूत प्रशासन लोक-सेवा की क्षमता एवं समर्थता पर निर्भर होता है। यह बात सर्वविदित है कि सरकार के पास पर्याप्त शक्ति तथा साधनों की प्रचुरता रहनी है, फिर भी कभी-कभी उसे अपने उद्देश्यों को पूरा करने में असमर्थता का मुँह देना पड़ता है। इस असमर्थता का मुख्य कारण लोक-कर्मचारी गण होने हैं जिनमें अधिकांशी वर्ग भी सम्मिलित हैं। सरकार की सफलता तथा असमर्थता उसके प्रशासन पर निर्भर करती है। “प्रशासन स्पी विंगान भवन का शांवा लोक कर्मचारी स्पी स्वम्भ रर टिका रहता है।” एडमण्ड बर्क (ब्रिटेन के बड़े राजनीतिज्ञ थे) ने इस सम्बन्ध में अपने विचार व्यक्त करते हुए कहा है कि “राज्य की महत्वक विद्याएँ, व्यक्तियों का समुचित प्रवृत्त, विवेकशील प्रशासन के उद्देश्यों में समन्वय होना तो अनि दूर, बल्कि उनका सर्वप्रथम और सबसे अधिक प्रिय लक्ष्य होना चाहिए।”

उपर्युक्त विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि किसी राज्य के प्रशासन को सफलतापूर्वक चलाने के लिए योग्य कर्मचारियों की आवश्यकता है। लेकिन प्रश्न यह है कि ये योग्य व्यक्ति किस प्रकार प्राप्त किये जायें। यदि योग्य व्यक्तियों के चुनाव का कार्य सरकार या किसी एक अधिकारी को दे देने हैं तो उनमें यह आशा नहीं की जा सकती कि योग्य व्यक्तियों का चुनाव हो। इसका कारण यह है कि उन पर राजनीतिक प्रभाव तथा बाहरी दबाव पड़ सकता है। अतः बहुत पुराने समय से सभी देशों में इस बात की राय बढ़ती गई कि इस कार्य के लिए एक स्वतन्त्र निकाय की व्यवस्था की जाये, जो योग्य, कर्मठ तथा सुचरित्र व्यक्तियों को लोक-सेवा के लिए प्राप्त कर सके। संयुक्त राज्य अमेरिका में पहले प्रशासन में भूट-प्रणाली को स्थान दिया गया था। परन्तु इस प्रणाली की कटु आलोचना की गई, तत्पश्चात् वहाँ भी लोक-कर्मचारियों की योग्यता के आधार पर सरकारी सेवा में लेने का कार्य एक स्वतन्त्र निकाय को दिया गया है। इस निकाय को लोक-सेवा आयोग का नाम दिया जाता है।

### भारत में भोक सेवा आयोग

ब्रिटिश शासन काल में ही भारतीयों ने उच्च सरकारी सेवाओं में भारतीयों को 'अधिक' में अधिक स्थान प्रदान करने की माँग जोर-जोर से करनी प्रारम्भ कर दी थी। इस बढ़ती हुई माँग का प्रत्यक्ष ही तत्कालीन सरकार ने 1926 में एक 'ब्रिटिश भोक सेवा आयोग' की स्थापना की थी। पहले भारतीय मिजिल सर्विस में उच्च पदों पर ईंग्लिश इण्डिया कम्पनी के सचिवों द्वारा नियुक्तियाँ की जाती थी। ब्रिटिश सरकार द्वारा कम्पनी से मतलब में लेने पर ब्रिटिश समूह में एक अधिनियम पारित कर प्रतियोगिता द्वारा गोर-सेवा के पदों पर भर्ती करने की नीति अपनाई। परन्तु बहुत कम भारतीयों को प्रतियोगिता में सम्मिलित होने का मौका मिलता था क्योंकि 'उत्तम' सम्मिलित होने के लिए भारतीयों को बहुत अधिक शर्तें पूरी करनी आवश्यक होती थी। सन् 1870 में उक्त अधिनियम में समोधन कर अधिक भारतीयों को मिजिल सर्विस में स्थान देने का निश्चय किया। परन्तु उक्त अधिनियम 1879 के पूर्व प्रकाशित नहीं हुआ। इस अधिनियम के अनुसार स्थानीय या प्रांतीय सरकारों को यह अधिकार दिया गया कि वह भारतीय सचिव व भारत सरकार की सहमति से भोक सेवा के पदों पर भारतीयों का मनोनीत कर सकती है। परन्तु यह योजना भी सफल नहीं हुई। सन् 1886 में भारत सरकार ने पञ्जाब के राज्यपाल की अध्यक्षता में एक भोक सेवा आयोग की स्थापना की। भारत सरकार की सेवाओं के लिए भर्ती करने के अतिरिक्त इस आयोग को भारत की मिजिल सर्विस की चुटियों और उसके सम्बन्ध में भारतीयों में शिक्षा प्रशमन पर अपना प्रतिवेदन देने के लिए कहा गया।

सभी परिस्थितियों का अध्ययन करने के पश्चात् उक्त आयोग ने यह विचारित की कि भारतीय मिजिल सर्विस अधिनियम 1861 के अन्तर्गत भारतीयों को केवल सीमित सम्मा में ही नियुक्त करने का जो निर्देश दिया गया है, वह समाप्त कर दिया जाय, और 'प्रांतीय मिजिल सर्विस' के नाम से एक नई सेवा का गठन किया जाय, जिसमें अधिक से अधिक भारतीयों की नियुक्ति की जाय।

भारत सचिव व भारत सरकार ने आयोग की सिफारिशों स्वीकार कर की और प्रांतीय सरकारों भारत सरकार की स्वीकृति से प्रांतीय शिक्षित सर्विस में भर्ती के नियम व शर्तें निर्धारित करने लगी।

सन् 1912 में भोक सेवाओं की समस्या का अध्ययन करने के लिए एक शाही आयोग (Royal Commission) की स्थापना की गई। इस आयोग ने यह विचारित की कि लोर-जेवामो के तीन-चौथाई उच्च पदों की भर्ती घरेलू लोगों से हो तथा दोन एन-चौथाई पदों पर भारतीयों की नियुक्ति की जाय। लेकिन उक्त रिपोर्ट प्रकाशित होने के पूर्व ही भारत में ब्रिटिश सरकार की नीति में परिवर्तन हुआ और सन् 1917 में भारत सचिव (Secretary of State for India) ने ब्रिटिश समूह में एक घोषणा की। इस घोषणा को अगस्त घोषणा के नाम से पुकारा जाता है।

इसके अनुसार, 'भारत में ब्रिटिश सरकार की नीति भारतीयों को शर्न शर्न स्वात्मन के पद पर चढ़कर करने की है और वह वहाँ से शासन सत्तावन में भारतीयों का अधिकाधिक महयोग चाहती है।' इस घोषणा के आधार पर भारतीय अधिनियम 1919 का एक प्रपत्र बनाया गया। इस प्रपत्र में लोक सेवा आयोग की स्थापना का सुझाव देने हुए कहा गया था कि—

“अधिकांश अधिराज्यों में, जहाँ कि उत्तरदायी सरकार की स्थापना हो गई है, इस बात की आवश्यकता अनुभव की जा रही है कि कुछ स्थायी कार्यालयों की स्थापना करके राजनीतिक प्रभाव में लोक-सेवाओं को सुरक्षित बनाया जाये, इन कार्यालयों का मुख्य कार्य सेवा के मामलों में विनियम बनाना हो। वर्तमान समय में हम अभी इस स्थिति में तो नहीं हैं कि भारत में एक लोक सेवा आयोग के मामले को पूर्णतया धाये बढ़ाये, परन्तु हम यह अनुभव करते हैं कि यह सम्भावना अथवा धारा कि सेवाएँ अधिकाधिक मन्त्रीय नियन्त्रण में आ सकती हैं, एक ऐसे निकाय की स्थापना का एक आधार प्रस्तुत करती है।”

उपर्युक्त सुझाव के अनुसार जब “भारत सरकार अधिनियम 1919” पारित हुआ तो उसमें लोक-सेवा आयोग की स्थापना की व्यवस्था की गई थी। मोन्टेग्यू चेम्सफोर्ड की सर्वपानिक सुधार सम्बन्धी रिपोर्ट के अनुसार मिजिल सेवा के उच्च पदों में भारतीयों को 33 प्रतिशत स्थान देने का निश्चय किया गया। यह भी निश्चय किया गया कि प्रतिवर्ष इसमें वृद्धि होनी रहे। परन्तु भारतीय इस व्यवस्था से सन्तुष्ट नहीं हुए, अतः एक शाही आयोग (1923) की स्थापना की गई, जिसने अध्यक्ष फर्नहम के विस्काउण्ट ली (Viscount Lee) थे। अतः इस शाही आयोग को ही आयोग के नाम से पुकारा जाता है। इस आयोग ने सन् 1924 में अपने प्रतिवेदन में निम्नलोक सेवा आयोग की स्थापना की सिफारिश की। आयोग के अनुसार—

“जहाँ पूरी लोकतन्त्रीय सरकारें विद्यमान हैं, अनुभव से यही पता चलता है कि कुशल सेवा की प्राप्ति के लिए यह आवश्यक है कि जहाँ तक सम्भव हो सके उसको (मिजिल सेवा) राजनीतिक प्रभाव से अथवा वैयक्तिक प्रभावों से बचाये रखा जाये और स्थिरता व सुरक्षा की वह स्थिति प्रदान की जाये जो कि ऐसे निष्पक्ष तथा शुभ साधन के रूप में इसके गणतन्त्र कार्य मंचालन के लिए अनिवार्य होती है, जिसके द्वारा कि सरकार चाहे वह कभी भी राजनीतिक विचारधारा की क्यों न हो, अपनी नीतियों को प्रियान्वित करती है। उन देशों में जहाँ कि इस सिद्धान्त की उपेक्षा कर दी गई है और जहाँ इसके स्थान पर झूट-बमोटे प्रणाली लागू है, इसका अनिवार्य परिणाम एक अनुमान तथा अमगठित सिविल सेवा के रूप में सामने आया है और भ्रष्टाचार अनियन्त्रित रूप से बढ़ा है। म० रा० अमेरिका में, सेवाओं में प्रती पर नियन्त्रण लागू करने के लिए एक ‘लोक सेवा आयोग’ का गठन किया गया है। भारत के लिए, ब्रिटिश साम्राज्य के अधिराज्यों में शायद उपयुक्त एवं लाभदायक निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। कनाडा, आस्ट्रेलिया तथा दक्षिणी अफ्रीका में अब

सरकारी नियुक्ति सेवा अधिनियम रहे हुए है जो कि यह सेवाओं की स्थिति तथा नियुक्तों का नियमन करने के छोड़ उन सब का एक सामान्य उद्देश्य है। एक लोक सेवा आयोग का गठन जिसे कि अधिनियमों के अन्तर्गत का कार्य होता गया है। सन् 1919 के भारत सरकार अधिनियम का निर्माण करने वालों ने यह सोच सेवा आयोग की स्थापना के लिए पत्र परिधानयम में भाग 96 (ग) की अनुसूची की जो इसी उपर्युक्त प्रावधानों को संश्लेषित किया गया था इस लोक सेवा आयोग को निम्न कार्य सौंप दिये गये थे 'भारत के लोक सेवाओं की भर्ती तथा नियुक्तों के सम्बन्धित ऐसे कार्य जो विभिन्न के राज्यसभों के द्वारा बनाये गए नियमों के द्वारा उन लोक सेवाओं में'।

भारत सरकार अधिनियम 919 तथा लोक आयोग की नियुक्तियों को ध्यान में रखते हुए 1926 में संसदीय सरकार ने लोक सेवा आयोग स्थापित कर दिया। इस आयोग में अध्यक्ष की छान्दस बार अन्य सदस्य थे। भारत सरकार अधिनियम, 1935 लागू हुआ था उसका नाम बदल कर मधीय लोक सेवा आयोग रख दिया गया।

स्वातन्त्र भारत के बाद परिस्थान में अब का ही व्यवस्था की गई कि सब तथा राज्यों के लिए प्रत्यक्ष-प्रत्यक्ष लोक सेवा आयोग की व्यवस्था की गई है। हमारे परिचित नैपुण्य लोक सेवा आयोग भी हो सकते हैं। मनुष्य लोक सेवा आयोग का पक्ष यह है कि यदि जो या हो में प्रसारित राज्य इस बात के लिए नहीं हो जायें कि उनसे राज्यों के भर्ती का कार्य शुरू हो लोक सेवा आयोग के तो उसे मनुष्य लोक सेवा आयोग कहते हैं। केन्द्रीय सेवाओं की भर्ती करने के लिए जिस आयोग की व्यवस्था की गई है उसे मधीय लोक-सेवा आयोग कहते हैं। जो आयोग राज्यों में कार्य करते हैं उसे राज्य लोक-सेवा आयोग कहते हैं। यदि एक या एक से अधिक राज्य चाहें तो मधीय लोक सेवा आयोग को अपने राज्य में सरकारी नौकरियों की भर्ती का अधिकार दे दें पर ऐसा करने से पूर्व उसे या उन्हें संसदीय की स्वीकृति लेनी होगी।

### लोक सेवा आयोग का संगठन

(Composition of Public Service Commission)

(1) लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति :—यस्य लोक सेवा आयोग का एक अध्यक्ष होता है तथा कुछ सदस्य होंगे। मधीय लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है तथा राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति राज्य के राज्यपाल द्वारा की जाती है। आयोग के जिससे सदस्य होंगे, उस पद की राष्ट्रपति तथा राज्य के राज्यपाल पर छोड़ दिया गया है। वर्तमान में मधीय लोक सेवा आयोग में एक अध्यक्ष तथा पाँच सदस्य हैं। इसी प्रकार राज्यों में भी एक अध्यक्ष तथा अन्य बार सदस्य हैं।

(2) सदस्यों की योग्यताएँ (Qualifications) —जैसा कि कहा जा चुका है कि योग्य, ईमानदार तथा कमष्ठ व्यक्तियों का चुनाव करने के लिए लोक सेवा आयोग की स्थापना केन्द्र तथा राज्यों में की गई है। इस कार्य को सम्पादित करने के लिए यह आवश्यक माना गया है कि लोक सेवा आयोगों के सदस्य स्वयं बड़े योग्य तथा अनुभवी हों। इन सभी व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक आयोग के कम से कम आधे सदस्य ऐसे हों जिनका ज्ञान आधुनिक प्रशासकीय नियुक्ति के समय तक केन्द्रीय तथा राज्य की सेवा में 10 वर्ष तक उच्च पदा पर कार्य कर चुके हों।

(3) कार्य अवधि (Tenure) —लोक-सेवा आयोगों के सदस्यों का कार्यकाल छह वर्ष निर्दिष्ट किया गया है। परन्तु सदस्यों की अधिवर्तन प्राप्ति सीमा मर्यादित लोक सेवा आयोग के लिए 65 वर्ष तक, राज्यों के लोक सेवा आयोग के लिए 60 वर्ष निर्दिष्ट की गई है। परन्तु इसके पूर्व भी कोई भी सदस्य त्याग-पत्र देकर कार्यमुक्त होना चाहे तो हो सकता है। कोई भी सदस्य एक से अधिक आयोगों के लिए मनोनीत नहीं किया जा सकता। इस अनिवार्य इन बातों को भी स्वीकार कर लिया गया है कि वह व्यक्ति जो लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष या सदस्य रह चुका है वह उस प्रशासकीय पदों पर कार्य नहीं कर सकता जिनकी पूर्ति लोकसेवा आयोग के द्वारा की जाती है।

(4) वेतन तथा भत्ते (Pay and Allowances) —अविधान में लोक सेवा आयोगों के अध्यक्ष तथा सदस्यों के वेतन तथा भत्ते का कोई उल्लेख नहीं किया गया है। इनके वेतन, भत्ते तथा नौकरी की शर्तों का निर्धारण कानून द्वारा किया जाता है। एक बार वेतन, भत्ता, कार्यकाल तथा सेवा की शर्तें निर्दिष्ट हो जाने पर सदस्यों के कार्यकाल में ऐसा परिवर्तन नहीं किया जायगा जिससे कि सदस्यों को कोई हानि हो। आयोगों के अध्यक्ष तथा सदस्यों के वेतन एवं भत्ता, तथा वे राज्यों की मर्यादित निधि में चुकाया जाएगा। इसमें वे समस्त न विधान मण्डल बोर्ड सलाह देने या अधिभार रखता है।

(5) पदच्युति (Removal) —अपनी निर्दिष्ट अवधि के पूर्व लोक सेवा आयोगों के अध्यक्ष तथा सदस्यों को कुछ विशेष परिस्थितियों को छोड़कर पदच्युत नहीं किया जा सकता। पदच्युति राष्ट्रपति (President) के आदेश द्वारा की जाती है। राष्ट्रपति निम्नलिखित परिस्थितियों में उन्हें पदच्युत कर सकता है।

(i) किसी सदस्य का यदि सर्वाच्च न्यायालय बर्ताव (Misbehaviour) रखने वाला सिद्ध कर दे तो राष्ट्रपति उसे पदच्युत करने का अधिकार रखता है।

(ii) दिवानिया होने की स्थिति में।

(iii) यदि वह अपने कार्य के अनिवार्य बार्द द्वारा कार्य वेतनिक रूप में करता हो।

(iv) मानसिक अथवा शारीरिक क्षमता के कारण कार्य करने में असमर्थ हो।

(५) यदि किसी आयोग का सदस्य किसी ऐसे ठेके से सम्बन्ध रखता है जिनमें उसे लाभ प्राप्त होना है, तो वह सदस्य भी सदस्यारी माना जायेगा और उसे भी सम्बन्ध से हटा दिया जायेगा।

यहाँ इस बात का ध्यान रखना आवश्यक है कि राज्यों में राज्यपाल को लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष तथा सदस्यों को नियुक्ति करने का अधिकार है परन्तु उनको हटाने का अधिकार उनके पास नहीं है। वह अधिकार तो राष्ट्रपति के पास है।

### लोक-सेवा आयोग के कार्य

#### (Functions of Public Service Commission)

लोक सेवा आयोगों का मुख्य कार्य कर्मचारियों की भर्ती करना है। इस भर्ती के लिए योग्य व्यक्तियों की व्यवस्था करने के लिए निम्नित तथा मौखिक परीक्षा की व्यवस्था करना भी आयोगों का कार्य है। भारतीय गवर्नमन्ट सर्विस ऐक्ट 1930 राजकीय सेवा सेवा आयोगों के कार्य निम्नलिखित निश्चित किये गये हैं—

(1) आयोग भर्ती के तरीके, प्रमेनित सेवाओं धरणा पदों पर नियुक्ति के मामलों प्रथम पक्षोन्नति के मामलों पर सरकार को परामर्श देना।

(2) सेवाओं में कर्मचारियों की भर्ती के नियम निम्नित तथा मौखिक परीक्षाओं की व्यवस्था करना।

(3) प्रमेनित सेवाओं में सम्बन्धित अनुशासन सम्बन्धी मामलों पर सरकार को परामर्श देना।

(4) प्रमेनित पदाधिकारियों द्वारा कर्तव्य सम्पन्न करने समय बाँट लग जाने प्रथम पक्ष हो जाने के उपरान्त प्राप्ति प्रमर्शना के कारण किये गये प्रमर्श के साथ पर सरकार को परामर्श देना।

(5) सरकारी कर्मचारियों के हितों मूल अधिकारों की रक्षा सम्बन्धी मामलों पर विचार करना तथा इस सम्बन्ध में सरकार को उन मामलों को दूर करने का परामर्श देना।

(6) अन्य कोई ऐसा मामला जो राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा विशेष रूप से उनका रखा जाये।

(7) ये आयोग सरकारी सेवाओं के लिए ही नहीं अपितु अन्य स्थानीय प्रथम सम्बन्धित सेवाओं के लिए भी, सहाय प्रथम निवास तथा वाहन पास कर उन्हें अधिकार देंगे, तो उपर्युक्त कार्य कर सकते हैं।

यहाँ यह बताया जाना आवश्यक है कि कुछ ऐसे भी मामलों हैं जिनमें सरकार आयोग के परामर्श के बिना भी नियुक्तियाँ कर सकती है। निम्नलिखित बातें में लोगों के लिए सुरक्षित स्थान पर नियुक्तियाँ करने के सम्बन्ध में भी आयोग के परामर्श की आवश्यकता नहीं है।

लोक सेवा आयोगों के कार्यों का अध्ययन करने में यह निरूप्य निकला है कि ये आयोग केवल सरकार की नियुक्तियों के नियम निष्कारित करते हैं। इनमें नियुक्ति के अधिकार निहित नहीं हैं। उच्च पदों पर नियुक्ति करने का अधिकार मुख्य कार्यपालिका के पास होता है। साधारणतया लोक सेवा आयोग के द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों की मंजूरी में वे ही नियुक्तियाँ की जाती हैं, परन्तु मुख्य कार्यपालिका यदि चाहे तो लोक सेवा आयोग की निष्कारिता को टुट्टा सकता है। स० रा० अमेरिका में इस सम्बन्ध में यह व्यवस्था है कि आयोग एक पद के लिए तीन उम्मीदवारों का नाम कार्यपालिका को प्रस्तुत करता है और वह उनमें से एक को नियुक्त करता है।

### लोक सेवा आयोग के प्रतिवेदन

#### (Reports of the Commission)

भारतीय सचिवालय में इस बात की व्यवस्था की गई है कि लोक सेवा आयोग अपने कार्य की वार्षिक रिपोर्ट सचिव को प्रस्तुत करेगा। रिपोर्ट के मिलने पर, राष्ट्रपति ऐसे मामलों के बारे में यदि कोई हो, जिसमें कि आयोग का परामर्श स्वीकार नहीं किया जाएगा को स्पष्ट करने वाले ज्ञापन के सहित उस रिपोर्ट की प्रतिलिपि को तमद के प्रत्येक मदन के सम्मुख प्रस्तुत करेगा। इसी प्रकार की व्यवस्था राज्यों में की गई है। इस प्रकार की व्यवस्था करने का मुख्य ध्येय यह है कि मुख्य कार्यपालिका अपनी शक्ति का दुरुपयोग नहीं कर सके। जिन देशों में तत्कालीन शासन व्यवस्था अपनाई गई है। वहाँ मुख्य कार्यपालिका के लिए आयोग की सिफारिश को न मानना आगमन जान नहीं है।

कुछ भी हो, यह समझ लेना चाहिए कि आयोग केवल एक मन्त्रालय निहाय है। इस सम्बन्ध में भारत के राज्य मन्त्री (Secretary of State for India) सर जेम्स होयर (Sir Samuel Hoare) ने मई 1935 के भारत सरकार विधेयक के पास होते समय ब्रिटिश संसद में यह बात कही—

“संयुक्त प्रयत्न समिति का यह निदिष्ट मत था और यहाँ तथा भारत में मेरे मन्त्रालयों का भी यही निदिष्ट मत है कि लोक सेवा आयोग परामर्शदाता के रूप में ही अधिक अच्छी प्रकार कार्य कर सकता है। अनुभव से यही पता चला है कि यदि आयोग को परामर्शदाता के रूप में रखा जाये तब उसका अधिक प्रभाव पड़ने की सम्भावना है, वजाय इसके कि उन्हें आदेशात्मक शक्तियाँ दी जायें। अतः यह है कि उन्हें आदेशात्मक दे दें तब हम एक प्रान्त में दो सरकारें तथा केन्द्र में दो सरकारें स्थापित कर देंगे और फिर इस प्रकार की कार्यविधि के विरोध में बहुत कुछ कहा जा सकता है। अनेक दृष्टिकोण में अधिक अच्छी बात यह है कि वे परामर्शदाता हों।”

### आयोग की स्वतन्त्रता

#### (Independence of the Commission)

जिस प्रकार यह कहा जाता है कि किसी देश की न्यायपालिका को स्वतन्त्र रखा जाना चाहिए, जिससे नागरिकों के अधिकारों की सुरक्षा अधिक से अधिक रह

सबे । उसी प्रकार यह भी कहा जाता है कि लोक सेवा आयोगों को भी स्वतन्त्र रखा जाना चाहिए जिससे कि वे योग्य व्यक्तियों का चुनाव करने में सफल हो सकें । मुकुमार वसु महोदय ने इस सम्बन्ध में अपना मत प्रकट करते हुए कहा कि—  
 “आयोग को इस योग्य बनाया रखना चाहिए जिससे वे अपने निर्धारित वर्गों को निष्पक्षता, अन्यायविना तथा बिना भय या पक्षपात के, स्वतन्त्रतापूर्वक पूरा कर सकें ।”

यही कारण है कि आयोगों का निर्माण मजिस्ट्रेट के द्वारा किया गया है । इस बात की भी व्यवस्था की गई है जिससे कि वे सभी प्रकार के अनुचित प्रभावों से दूर रहें जा सकें । प्रिटेन में लोक सेवा आयोग के सदस्यों को जिन्हें आयुक्त कहा जाता है चाने बागों को बनने में पूर्ण स्वतन्त्रता रहती है । प्रिटेन में लोक सेवा आयोग की स्वतन्त्रता के बारे में लिखते हुए ए० पी० सिनकर महोदय ने कहा है कि—  
 “अत्यंत स्थिति में आयुक्तों की स्वतन्त्रता की स्थिति का वास्तविक आधार यह है कि राजनीतिक दलों में मत भेद तथा अतिशक्ति पक्षों समझौता है, जिसको मजदूर तथा जनता का समर्थन भी प्राप्त है कि आयुक्त अपने कार्यों को पूर्ण तथा स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष नीति में संपन्न करें ।

इंग्लैंड में लोक सेवा आयोग के द्वारा दिये गये नियुक्तियों के सम्बन्ध में परामर्श का अनुपादन किया जाता है । इंग्लैंड में आयुक्तों ने अपने प्रथम प्रतिवेदन (१८५६) में कहा कि, “यहाँ तक हमारे अधीन धनियत मामलों की परीक्षाओं का प्रश्न है, किनी भी प्रकार का बाध हमारा नहीं हुआ है और आपसी सरकार (महाराष्ट्र की) द्वारा हमारे कार्यों के व्यापक स्वभाव को पूर्ण मायता दी गई है ।” अतः यह कहा जा सकता है कि आयोग पर वही दिती प्रकार का अनुचित प्रभाव नहीं डाला जाता है ।

भारत में भी लोक सेवा आयोगों को पूर्ण स्वतन्त्र बनाने रखने का प्रयत्न किया गया है । अभी तक हमारे यहाँ ऐसे अधिनियमों का विकास नहीं हो पाया है जिससे यह प्राप्ता की जाये कि आयोगों पर कोई भी राजनीतिक दल प्रभाव नहीं डालेगा तथा उनके द्वारा दिये गये परामर्शों का अनुपादन किया जायेगा । भारत में लोक सेवा आयोगों की स्थापना के पदबात के अनुभव में हम यह कह सकते हैं कि उन पर मन्त्रियों तथा मन्त्रालय के उच्च पदाधिकारियों का प्रभाव पड़ता रहता है । यहाँ तक कहा जाता है कि सरकार लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति करने समय ऐसे व्यक्तियों के नाम मुख्य कार्यपालिका के पास प्रस्तुत करती है जिन पर उनका प्रभाव पड़ सके । इसका लोक प्रशासन पर अत्यन्त प्रभाव पड़ता है क्योंकि उसमें अधोगत व्यक्ति भी चुने जा सकते हैं । भारत के कुछ राज्यों में एक और प्रवृत्ति पाई जाती है यह यह कि यहाँ कुछ पदों को लोक सेवा आयोग के अधिकार क्षेत्र से बाहर रखे जाने का प्रयत्न किया गया है । हमारे अतिरिक्त अनेक बार लोक सेवा आयोग के द्वारा नियुक्तियों के मामले में आयोग की सलाह को स्वीकार नहीं किया



गया है। यह एक दृढोद्यमपूर्ण बात है। यदि यही प्रवृत्ति बढ़ती गई तो प्रशासन में कई लोग उत्पन्न हो जायेंगे।

### संघीय लोक सेवा आयोग का मन्त्रिवालय

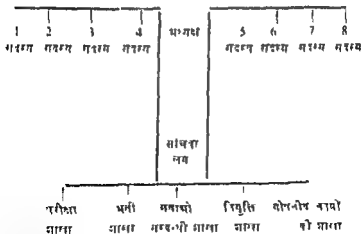
(Secretariat of L S C)

लोक सेवा आयोगों के कार्यों का संचालित करना के लिए मन्त्रिवालयों की व्यवस्था की गई है। लोक सेवा आयोग के मन्त्रिवालय में एक सचिव 6 उपसचिव, 19 छोटे उप-सचिव तथा 40 विभाग सचिवारी होते हैं। इनके अतिरिक्त कई सहायक सचिव, उपासचिव तथा 11 सहायक सचिवी कार्यकारी होते हैं। इन कार्यकारी के द्वारा ही लोक सेवा आयोग अपने उत्तरदायित्व को पूरा करती है। आयोग का सीधा सम्बन्ध पुष्ट मन्त्रालय के साथ होता है। काम की सुगमता की दृष्टि से लोक सेवा आयोगों में कई शाखाएँ होती हैं जिनमें मुख्य निम्नलिखित हैं-

- (1) परीक्षा शाखा
- (2) भर्ती शाखा,
- (3) महास्रोत सम्बन्धी शाखा
- (4) नियुक्ति शाखा, तथा
- (5) शैक्षणिक कार्यों सम्बन्धी शाखा।

आयोग के संगठन को समझने के लिए हम नीचे लिखी व विषय उपयोगी शीर्षक

### लोक सेवा आयोग



प्रमाणन (Certification)

लोक सेवा आयोग परीक्षा देने पर प्रस्तावित सफल परीक्षार्थियों की एक सूची सचिव गृह (Minist. Lab.) नियुक्ति सचिवारी के पास भेज देता है, जहाँ से रिक्त

स्थानों की पूर्ति की भाँव प्रणाली हुई थी। नियुक्ति अधिकारी उसी क्रम (Order) के अनुसार नियुक्तियाँ प्रदान करता है। सरकार के लिए यह आवश्यक नहीं कि वह उसी क्रम के आधार पर नियुक्तियाँ दे जिस क्रम में योग्यता के आधार पर प्रायोग ने मकान उम्मीदवारों के नाम प्रस्तुत किए हैं। लेकिन प्रजातान्त्रिक देशों में सरकार को इस प्रकार के कार्यों की तीव्र ध्यानाचना हो सकती है और सरकार पर दबाव बनाने का आरोप लगाया जा सकता है। समय में जब प्रायोग का प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाता है उस समय विपक्षी दल (Opposition Party) सरकार को घाटे-हाथी मर्ता है जिसमें उसकी माँग कम हो सकती है। इन लोक-सेवा प्रायोग द्वारा प्रस्तुत अनु-क्रमित सूचियों में परिचयन करने का माध्यम साधारणतया सरकार या नियुक्ति अधिकारी के द्वारा नहीं किया जाता है। सं.रा.० अमेरिका में प्रायोग द्वारा नियुक्ति अधिकारी के पास एक पद के लिए तीन उम्मीदवारों के नाम भेजे जाते हैं। नियुक्ति अधिकारी इन तीन नामों में से एक को नियुक्ति प्रदान करता है। परन्तु किसी भी आधार पर इस व्यवस्था को अस्वीकृत नहीं माना जा सकता क्योंकि नियुक्ति अधिकारी अपनी मनमानी कर सकता है या नियुक्ति करने समय नियुक्ति अधिकारी पर बाहरी या राजनीतिक प्रभाव पड़ सकता है। इस प्रकार योग्य व्यक्ति नियुक्ति से वंचित रखा जा सकता है। आज सं. रा.० अमेरिका में इस प्रथा का तीव्र विरोध किया जाता है। इस प्रकार प्रमाणन का कार्य मकान प्रत्याक्षी के नाम नियुक्ति के लिए नियुक्ति अधिकारी के नाम प्रस्तुत करना है।

#### नियुक्ति एवं परीक्षा (Appointment and Probation)—

जब प्रमाणिकरण की कार्यवाही पूरी हो जाती है तब नियुक्ति अधिकारी प्रायोग की समझौते के आधार पर मकान परीक्षार्थियों को नियुक्ति पत्र देता है। नियुक्ति पत्र प्राप्त होने पर वह व्यक्ति निर्दिष्ट स्थान पर पद के भार (Duty charge) को पकड़ कर कार्य आरम्भ कर देता है। इस प्रकार लोक सेवा में नियुक्ति हो जाती है। नियुक्ति के बाद परीक्षा का नाम आरम्भ होता है जो नियुक्ति किया जा एलिम चरण होता है। परीक्षा का नाम समाप्त होने पर स्थाई नियुक्ति प्राप्त हो जाती है। परीक्षा काल में नव-नियुक्त कर्मचारी के कार्य, क्षमता, जमान, ईमान-दारी आदि की पूरी जाँच विभागाध्यक्ष या जिन अधिकारी के नीचे उसका कार्य करने का आदेश दिया गया, द्वारा की जाती है। यदि उसका कार्य सम्पादनक होता है तो उसे सेवा में स्थाई कर दिया जाता है। वह परीक्षा काल साधारणतया एक वर्ष से दो वर्ष होता है। जिन कर्मचारियों का कार्य परीक्षा काल में सम्पादनक नहीं होता है उनके परीक्षा काल को कुछ समय के लिए बढ़ाया जा सकता है और कभी कभी उस सेवा में मुक्त भी कर दिया जाता है।

इस पद्धति को अपनाये जाने का कारण इस विचार में निहित है कि नियुक्ति अधिकारी ने कर्मचारी को नियुक्त करने में बाढ़े जिनकी गणना व सावधानी बरनी हो, प्रथम अपनी बुद्धि तथा धियेक द्वारा व्यक्तिगत न्याय का प्रयोग क्यों न किया

हो, उनके चुट्टि की सम्भावना हो सकती है, जिसे प्रयोग्य या कम कुशल व्यक्ति नियुक्त हो सकता है। परीक्षा काल में पदाधिकारियों की आवश्यकताओं का पता लगाया जा सकता है। यह भी सम्भव है कि एक नवनि्युक्त कर्मचारी में वे सब सैद्धान्तिक गुण मौजूद हो जो एक उम्मीदवार (Candidate) में होने चाहिए, लेकिन उसमें व्यावहारिक गुणों का अभाव हो। अतः परीक्षा काल में कर्मचारी की व्यावहारिक योग्यता का पता लगाया जा सकता है।

आज सभी देशों में परीक्षा पद्धति को अपनाया गया है। विलोबी (Willoughby) भी परीक्षा काल के समर्थक हैं।

### परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. भारत में लोक सेवा आयोग के संगठन तथा कार्यों की आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए। क्या आपको राय में आयोग को जो अधिकार दिये गये हैं वे ठीक हैं? यदि नहीं, तो आयोग को आपकी राय में कौन से अधिकार और दिये जाने चाहिए?

Examine critically the composition and working of the Public Service Commission in India. Do you feel that the powers of the Commission are sufficient? If not, what other powers should be given to them?

2. लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति कैसे होती है तथा उनको पद से हटाने के तरीके का वर्णन कीजिए। आयोगों को स्वतन्त्र बनाने के लिए आप क्या सुझाव देंगे?

How the members of the Public Service Commission are appointed and removed. What suggestions can you give to make the Commission more independent?



# 14

## वित्तीय प्रशासन

(FINANCIAL ADMINISTRATION)

**वित्त का महत्व (Importance of Finance):**—जिस प्रकार धर्मिक पिता धन के संपना जीवन निर्वाह नहीं कर सकता उसी प्रकार लोक-प्रशासन का अस्तित्व भी बिना धन के असम्भव है। शासन में लोक-प्रशासन अधिष्ठाता और वित्त का उपयोग ही प्रमुख है। जैसे कि लॉयड जॉर्ज (Lloyd George) ने एक बार कहा था कि 'जिसको धामन करने हैं वह साम्राज्य में वित्त है। सरकार का प्रत्येक कार्य धन पर अवलम्बित होता है। धन का अभाव में सरकार जन-कल्याण के कार्य नहीं कर सकेगी। प्रत्येक योजना के लिए धन चाहिए। सरकार चाहे प्रगति से प्रगति योजना और नीति का निर्माण क्यों न करे लेकिन वित्त का धन का अभाव में ये सम्भव हो जायेंगे है। इस प्रकार वित्तीय प्रशासन आर्थिक प्रशासन का एक महत्वपूर्ण अंग है। डॉ० व्हाइट (L. D. White) का कथन है कि प्रशासन के प्रत्येक कार्य का वित्तीय पहलू रहता है। या तो उसके फलस्वरूप प्रशासन को लाभ मिलेगा है या नुकसान कुछ धन्य करना पड़ता है। बिना धन के प्रशासन का कोई कार्य नहीं हो सकता। वित्तीय मामलों को दृष्टि में रखकर मन्त्रालय प्रशासन व्यवस्था का जीवन नैमित्तक किया जाता है और प्रशासन का प्रत्येक भाग इसी सीमा तक अपना कार्य होय निश्चित रूप करता है, जहाँ तक वह उसके लिए वित्तीय साधन उपलब्ध कर पाता है। अतः वित्त लोक-प्रशासन का जीवनधार है। यह लोक-प्रशासन को सेवा की पता दै, जो उसे सभागा के पास ले जाती है। जिस प्रकार शक्ति-शक्ति (Motive Power) के बिना जहाज एक कदम भी आगे नहीं बढ़ सकता ठीक उसी प्रकार लोक-प्रशासन को बिना वित्त को लोक-प्रशासन के बिना एक कदम भी आगे नहीं बढ़ सकता।

प्राचीन तथा मध्य युग में भी राज्य का शासन, राज्य कार्य के लिए धन की आवश्यकता समझा करता था। उन युगों में राजा स्वयं का निष्पक्ष भाव राज्यकोष में पहुँचाता था। राज्य के व्यापारिक और व्यवसायिकों को भी निश्चित रूप से नगर को दर (Tax) प्रदान करना पड़ता था। दण्ड-मुक्त भी राज्य कोष का पत्र सम्भव जाता था। शासन इस धन को राज्य कार्य में प्रयुक्त करने में व्यय करता

था। प्रथा एवं परम्परा के अनुसार उस समय शासक को राज्य कोष का एक मान अधिकारी समझा जाता था। वह जिस प्रकार चाहता कर-भ्रष्ट कर सकता था और अपनी इच्छानुसार उसे व्यय भी कर सकता था। बहुत कम ऐसे शासक हुए हैं जिन्होंने राज-कोष की पुँजी को सदैव जनता का धन समझा और उसे राजा के हित में प्रयोग किया। इसके विपरीत ऐसे शासकों की संख्या अधिक गृही है जिन्होंने इस धन का उपयोग निजी सुख और स्वार्थ के लिए किया।

लेकिन आधुनिक युग में लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare state) की भावना के उदय के साथ राज्य का यह उत्तरदायित्व और कर्तव्य हो गया है कि यह जनता जनार्दन के राजनैतिक सामाजिक, आर्थिक और सभी क्षरों में विकास करे। अब राज्य का कार्य केवल उसकी बाहरी आक्रमण से रक्षा और आन्तरिक व्यवस्था करना ही नहीं है अपितु व्यक्ति का बहुमुखी विकास करना है। आज प्रशासन को बेकारी, दरिद्रता तथा अनिश्चिता आदि को दूर करना तथा जनता की सामाजिक एवं आर्थिक उन्नति करने के लिए योजना का निर्माण करना तथा उसके लिए साधन उपलब्ध कराना है। जिन देशों में समाजवादी शासन-व्यवस्था की स्थापना हुई है, वहाँ यस्तुओं के उत्पादन एवं वितरण का पूरा उत्तरदायित्व शासन पर ही होता है। इन विभिन्न प्रकार के कार्यों के सम्भारन के लिए लोक-प्रशासन को अपने साधनों की उचित व्यवस्था करनी पड़ती है तथा मजिन प्रायः दो विभिन्न कार्यों में, उनके महत्त्व के अनुपात में विवरण करना पड़ता है।

उपर्युक्त विवरण से लोक-प्रशासन में वित्त या धन के महत्त्व का अनुमान सहज में ही लगाया जा सकता है। जैसा कि कहा जा चुका है, कोई भी प्रशासकीय क्रिया वित्त के अभाव में सम्पादित नहीं की जा सकती। अच्युती से अच्युती प्रशासकीय नीतियाँ तथा योजनाएँ अपने-आप में कोई महत्त्व नहीं रखती हैं जब तक कि उन्हें कार्यान्वित करने के लिए आवश्यक धन उपलब्ध नहीं है। वास्तव में वित्त सरकार के जीवन-रक्त (Life-blood) के समान होता है। वह प्रशासकीय मशीनरी के लिए ईंधन (Fuel) के समान है, क्योंकि जिस प्रकार ईंधन के बिना कोई भी मशीन अपना कार्य नहीं कर सकती ठीसी प्रकार धन के बिना सरकार की कोई भी क्रिया सम्पन्न नहीं हो सकती है। डॉ० व्हाइट (White) का कथन इस दृष्टि से सर्वथा उचित है कि “वित्त की व्यवस्था करना लोक-प्रशासक के लिए प्रथम महत्त्वपूर्ण उत्तर-दायित्व है। (“The management of finance is one of the first inescapable responsibilities of the administrators”)। विद्वान लेखक डिमोक (Dimock) ने इस सम्बन्ध में निर्या है कि “संगठन और लोक-सेवकों की भाँति प्रशासन में वित्त इस प्रकार सार्वलौकिक रूप में व्याप्त हो गया है जिस प्रकार वाता-वरण में ऑक्सीजन वायु।” (Like organisation and personnel, finance is as universally involved in administration as oxygen in the atmosphere.”)।

धन में कहा जा सकता है कि कोई भी सरकार धन के पभाव में बिग्री कार्य को सम्पन्न नहीं कर सकती। वास्तव में वित्त और प्रशासन को पृथक् नहीं किया जा सकता। प्रशासन और वित्त अरोर और उमको छाया की भांति अभिन्न है। यही कारण है कि सं० रा० अमेरिका में हुवर आयोग (Hoover Commission) द्वारा वित्तीय प्रशासन को सरकार का हृदय बताया गया है। हुवर आयोग के सदसों में "वित्तीय प्रशासन, ऐसी व्यवस्था तथा रीतियों का निर्माण करता है जिनके द्वारा लोक-सेवाओं के सहासन के लिए धन प्राप्त किया जाता है, एवं दिया जाता है तथा उसका लेखा रखा जाता है, सामुनिक सरकार के लिए हृदय के समान है।" ("Financial administration, involving the machinery and methods by which funds for the support of public services are raised, spent and accounted for, is at the very core of modern government.")

### वित्तीय प्रशासन का अर्थ

#### (Meaning of Financial Administration)

वित्तीय प्रशासन शब्द का प्रयोग सामान्यतया ध्यापन शब्द में दिया जाता है। इसमें वे सब प्रक्रियाएँ सम्मिलित की जाती हैं जो प्रायः निम्न कार्यों को सम्पन्न करने में उत्पन्न होती हैं:—सरकारी धन के सफट, बजट निर्माण, विनियोजन (Appropriations) तथा व्यय करने में, आय तथा व्यय और प्राप्तियों (Receipts) एवं सवितरणों (Disbursements) का लेखा परीक्षण करने में, वटि-सम्पत्तियों (Assets) एवं भारों (Liabilities) और स रकार के वित्तीय मौद्रो का हिसाब-किताब रखने में और आयदनियों व व्ययों, प्राप्तियों व सवितरणों तथा निधियों (Funds) एवं विनियोजन की वषा के सम्बन्ध में प्रतिवेदन लेखन (Reporting) में। ("The term 'financial administration' is used in a broad sense to include all the processes involved in collecting, budgeting, appropriating and expending public moneys; in auditing incomes and expenditures and receipts and disbursements; in accounting for assets and liabilities and for the financial transactions of the government; and in reporting upon income and expenditures, receipts and disbursements and the condition of funds and appropriations.") डॉ. ह्यूइट (White) के मतानुसार, "वित्तीय प्रशासन के मुख्य अंगों में इस प्रकार के कार्य आते हैं—बजट निर्माण तथा उसके पश्चात् बजट सम्बन्धी औपचारिक विनियोजन कानून, एवं पर कार्यवाहियों का निरीक्षण (अर्थात् बजट की प्रमांनिति), लेखों पर नियंत्रण तथा रिपोर्ट पद्धति, राजकोष प्रबन्ध एवं धामदनी का संहर्ष और सेवा परीक्षण।" [Fiscal management includes as its Principal subdivisions—budget making followed by formal act of

appropriations, executive Supervision of expenditures (budget execution), the control of the accounting and reporting system, treasury management and revenue collection and audit. ') वित्तीय प्रशासन सम्बन्धी इसी परिभाषा को विस्तार से समझते हुए विद्वान लेखक विलोबी (Willoughby) ने अपना यह मत प्रकट किया है कि सरकार की अन्य अनेक समस्याओं की भाँति हमें वित्तीय प्रशासन पर भी दो पहलुओं से विचार करना चाहिए—राजनैतिक (Political), और तकनीकी (Technical) । राजनैतिक दृष्टि से वित्तीय प्रशासन के अन्तर्गत चार प्रकार की बातें आती हैं—योजना निर्माण करना (Planning), वित्तीय नीति को निर्धारित करना (Determining), नीति के अनुसार योजना को कार्यान्वित करना, (Executing), और वित्तीय प्रतिक्रियाओं पर नियन्त्रण रखना (Controlling) । उनसे अनुसार तकनीकी दृष्टि से वित्तीय प्रशासन में हम व्यावहारिक रूप में इस समस्या पर विचार करते हैं कि वित्तीय योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए किस प्रकार के संगठन, ढाँचा आदि का प्रयोग किया जाये ताकि ये योजनाएँ कुशलतापूर्वक सम्पादित की जा सकें ।

फिफर, डिमॉक आदि विद्वानों के मतानुसार वित्तीय प्रशासन (Financial Administration) एक गतिशील प्रक्रिया (Dynamic process) है जिसमें निम्न क्रियाओं (Operations) को एक सतत शृङ्खला (Continuous chain) का निर्माण होता है :

(1) आय तथा व्यय की आवश्यकताओं का अनुमान लगाना अर्थात् 'बजट निर्माण' (Preparation of the Budget) ।

(2) इन अनुमानों के लिए जनता के प्रतिनिधियों की अनुमति प्राप्त करना अर्थात् 'बजट पर व्यवस्थापिका की अनुमति' (Legislative approval of the Budget) ।

(3) आय तथा व्यय की क्रियाओं को कार्यान्वित करना (Execution of the Budget) ।

(4) वित्तीय व्यवस्थाओं का गजकोपीय प्रबन्ध (Treasury management of the Finances) ।

(5) इन क्रियाओं का व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायित्व (Legislative accountability) अर्थात् समुचित रूप में हिसाब-किताब रखना तथा उनका लेखा परीक्षण करवाना ।

सर ए० डब्ल्यू० हार्ट (Sir A W Hart) का सुझाव है कि उक्त पाँचों के प्रतिरिक्त एक छठा उप विभाग आर्थिक नाट-छाँट के लिए होना चाहिए जो यह देखे और सुझाव दे सके कि कहीं कमी की जा सकती है । इसी कारण आवश्यकता पड़ती है, प्रत्येक उप विभाग को स्थाई बना देना हितकर होगा ।

उपयुक्त विवरण के आधार पर गणित रूप से यह कहा जा सकता है कि वित्तीय प्रशासन के घन्तमंग के समस्त त्रियाणें घाती हैं। जिन्का उद्देश्य सरकार के कार्यों के लिए आवश्यक धन को जुटाना है तथा यह देगता है कि उस धन का समुचित ध्यर हो रहा है। प्रजातन्त्रिन व्यवस्था में व्यवस्थापिका (Legislature) के द्वारा ही कर लगाये जाने हैं तथा व्यवस्थापिका ही व्यय के लिए अनुमति प्रदान करती है। वित्तीय प्रशासन का यह कार्य है कि यह वह ध्यान रखे कि व्यवस्थापिका द्वारा जनता पर प्राप्यपता से अधिक कर न लगाय जाये तथा व्यवस्थापिका द्वारा व्यय के लिए स्वीकृत धन का प्रयोग भी मिलव्यवित्ता एवं कुशलता के साथ किया जाये। अतः इसी आधार पर यह कहा जाता है कि जो सरकार वित्तीय प्रशासन की एक सम्मोजनक ध्यत्म्या का निर्माण कर लेती है वह अपने कार्यों का प्रत्यक्ष कुशलता के साथ करने की दिशा में काफी आगे बढ़ जाती है। इससे विपरीत जो सरकार ऐसा करने में असमर्थ होती है वह अपने कार्यों को मिलव्यवित्ता और सश्रिया में गरी कर सकती।

### वित्तीय प्रशासन के अभिकरण

(The Agencies of Financial Administration)

वित्तीय प्रशासन की उपयुक्त गनियामा (Operations) को लागू करने के लिए कई अभिकरण होते हैं जिनमें मुख्य हैं—

- (1) विधानमण्डल या व्यवस्थापिका मता (The Legislature)
- (2) कार्यवाहिका विभाग (Executive Department)
- (3) वित्त विभाग या गजरोप (Treasury)
- (4) केसा परीक्षण विभाग (Audit Department)

वित्तीय प्रशासन का गनगन तथा नियन्त्रण दही अभिकरणों के द्वारा किया जाता है। नीचे हम इन अभिकरणों का गक्षिण उत्तम प्ररनुन करेंगे।

#### (1) विधानमण्डल या व्यवस्थापिका (Legislature) :

प्रजातन्त्र में व्यवस्थापिका वित्तीय प्रशासन पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है। व्यवस्थापिका ही धन को प्राप्ता करने तथा उसे खर्च करने की अनुमति देती है। व्यवस्थापिका को यह अधिकार प्राप्त होता है कि यह नये कर लगा सकती है, पुराने करों को समाप्त कर सकती है, उनमें कमी या वृद्धि कर सकती है। यही धन को खर्च करने की स्वीकृति देने वाली यन्त्रिम मता होती है। प्रजातन्त्र में व्यवस्थापिका की अनुमति के बिना सरकार न तो धन संग्रह कर सकती है और न ही धन का व्यय। एक लोकप्रिय सरकार में न केवल प्रापिक नीति यन्त्रिम सामन की सब नीतियों को निर्धारित करने का कार्य व्यवस्थापिका मता का ही होता है। व्यवस्थापिका के इस महत्वपूर्ण परिणार का यह सिद्धान्त है कि 'बिना प्रातिनिधिन के कर' (No taxation without representation) नहीं लगाया जा सकता। व्यवस्थापिका के कार्यों में जनता द्वारा निर्धारित व्यक्ति ही भाग लेते हैं। जात का प्रतिनिधित्व



कानून के पारित करने की नीति निर्धारण का कार्य मन्त्रिपरिषद् द्वारा व्यवस्थापिका को सौंपा जाता है। अधिकांश मन्त्रिपरिषद् में इस बात का उपबन्ध (Provision) होता है कि व्यवस्थापिका के निम्न सदन (Lower House) में ही इन सम्बन्धी विधेयक तैयार किए जाएँ क्योंकि निम्न सदन ही जनता का प्रतिनिधित्व करता है। कभी-कभी मन्त्रिपरिषद् द्वारा प्रस्तावित विधेयक प्रजासत्ताक प्रथाओं द्वारा (Constitutional Conventions) प्रस्तावित नगरीय परिषदों द्वारा उपर सदन (Upper House) को इन सम्बन्धी विधेयक पर केवल अनुमति देने का अधिकार दिया जाता है। यह उन विधेयकों को किसी प्रकार प्रभावित नहीं कर सकते।

ब्रिटिश समद तथा भारतीय समद की विधायी कार्यवाहियाँ एक दूसरे से बहुत कुछ समान हैं, क्योंकि स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भारत में इंग्लैंड की प्रति समद प्रजासत्ताक को अपनाया गया है। इस सम्बन्ध में सर थॉमस एर्स्किन मे (Sir Thomas Erskine May) ने लिखा है कि "महात्मा जो जो शक्ति उत्तरदायी मन्त्रियों की परामर्श में कार्य करता है और राष्ट्रपति का प्रधान होता है, इस की पूरी शक्ति-व्यय तथा लोक सेवा के लिए किए जाने वाले सब भुगतानों के प्रत्येक उत्तरदायित्व सौंप दिया जाता है। महात्मा के लिये करना है, लोकसभा (House of Commons) उसकी स्वीकृति देनी है और लॉर्डसभा (House of Lords) उस स्वीकृति पर अपनी सहमति देनी है।"

इसी प्रकार भारत में भी यह स्थिति है। भारतीय मन्त्रिपरिषद् के अनुच्छेद 112 के अनुसार राष्ट्रपति लोकसभा (Lok Sabha) में विधायी कार्य के लिए भारत सरकार के अध्यक्ष तथा अनुमानित व्यय का एक विवरण प्रस्तुत करता है। इसे 'वार्षिक वित्तीय विवरण' कहते हैं। इसमें भारत की वित्तीय स्थिति पर व्यय भार वाली वस्तु-वस्तुओं तथा अन्य व्यय के हेतु आवश्यक धनराशियों का उल्लेख होता है। वित्तीय विवरण पर व्यय भार अनुमान से पड़े जाने के बिना अन्य व्यय पर अनुमान होता है। अनुमानित व्यय अनुमानों (Estimates) को लॉर्डसभा में प्रस्तुत किया जाता है। लॉर्डसभा का अनुदान की अनुमति और उक्त अनुमानों या कम करने का अधिकार है। परन्तु समद की व्यवस्था में सरकार उसी गणनीय दान की बनती है जिसका लॉर्डसभा में वार्षिक होता है। अतः वार्षिक वार्षिक वार्षिक वार्षिक अनुमानों की स्वीकृति प्राप्त हो जाना है। लॉर्डसभा में अनुदानों की अनुमति प्राप्त हो जाने पर उसे राज्यसभा (Council of States) द्वारा द्वितीय सदन के सम्मुख उन लोगों के श्रेष्ठ को रखा जाता है। राज्यसभा को विधायी दान में कोई महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त नहीं है। राज्य सभा द्वारा पारित धन विधेयक (Money Bill) को अधिक से अधिक 14 दिन तक रोक सकती है। राज्य सभा 14 दिन के भीतर किसी धन विधेयक को अपनी विचारधारा के माध्यम से लॉर्डसभा को भेज सकती है। लॉर्डसभा को यह अधिकार प्राप्त है कि वह उन विधेयकों को स्वीकार करे या न करे। यदि लॉर्डसभा उन विधेयकों को स्वीकार नहीं करती है तो वह विधेयक उन विधेयकों

के बिना मंगद द्वारा पात्र समझा जायेगा। यदि राज्य तथा धन विधेयक पाने की तिथि में 14 दिन के अन्दर उस याचित नहीं करती तो उस अवधि में समाप्त होना पर स्वयमय विधेयक पारित समझा जायेगा और राष्ट्रपति के पास उसके हस्ताक्षर के लिए भेज दिया जायेगा। यहाँ यह बताना आवश्यक है कि अनुदानों तथा प्रस्तावों के सम्बन्ध में सभी बातें कार्यपालिका प्रस्तुत करती है और उनकी स्वीकृति मंगद के द्वारा की जाती है। व्यवस्थापिका कार्यपालिका के नेतृत्व में कार्य करती है। अनुदानों (Grants) की सभी बातें और कर लगाने के सभी प्रस्ताव कार्यपालिका की ओर से रचे जाते हैं और व्यवस्थापिका इन प्रस्तावों एवं माँगों पर अपनी स्वीकृति प्रदान करती है।

अध्यक्षतात्मक व्यवस्था (Presidential system) में व्यवस्थापिका का अधिकार हमारे मुद्द विस्तृत होता है। यह टीका है कि सं० रा० अमेरिका में भी बजट का निर्माण कार्यपालिका के नियन्त्रण में होता है तथा उसी की ओर से उसे प्रस्तुत किया जाता है। यही व्यवस्थापिका को यह अधिकार प्राप्त है कि वह बजट के किसी प्रस्ताव का स्वीकार या अस्वीकार कर दे अथवा उनमें कमी या वृद्धि कर सकती है। यहाँ यह बताना बिलग्राधिकों के लिए लाभप्रद होगा कि संयुक्त राज्य अमेरिका में धन विधेयकों तथा अन्य विधेयकों पर सीनेट (हिनीय सदन—Upper House) को प्रतिनिधि सदन (निम्न सदन) की अवस्था अधिक अधिकतर प्रदान की गयी है। यद्यपि सविधान में इस का उल्लेख किया गया है कि धन विधेयक प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) में ही प्रस्तुत किए जा सकते तथापि सीनेट (Senate) को धन विधेयकों पर विस्तृत अधिकार सविधान द्वारा दिये गये हैं। प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित किसी भी धन विधेयक पर सीनेट को समोधन करने का अधिकार प्राप्त है। यह उस विधेयक के दीर्घक व अनिर्दिष्ट सम्पूर्ण विधेयक में परिवर्तन कर सकती है। सीनेट द्वारा स्वीकृत किया गया धन विधेयक जिना सीनेट की राय के पारित नहीं किया जा सकता। सं० रा० अमेरिका को छोड़कर अन्य देशों में निम्न सदन को ही राजकाय पर नियन्त्रण रखने का अधिकार प्राप्त होता है।

### कार्यपालिका (Executive)

हिनीय प्रशासन तथा नियन्त्रण के सम्बन्धित सरकार का दूसरा मुख्य धर्म अथवा कार्यपालिका है। प्रशासनिक व्यवस्था में कार्यपालिका का अपना धर्म महत्व है, विशेषकर वित्तीय प्रशासन में इसका अपना अस्तित्व नीति (Policy of Expenditure) का निर्धारण होता है। सरकारी धर्मियाँ और वसूलावियों के वेतन, पेंशन तथा भविष्य निधि (Provident Fund) आदि में सम्बन्धित सभी प्रदनों का निपटारा भी कार्यपालिका के द्वारा ही किया जाता है। कार्यपालिका की दायरे में ही राजकोष के सम्पन्न धन का संग्रह (Collection) तथा वितरण (Distribution) किया जाता है। मार्गों व मोर पर चढ़ा जा सकता है कि बिना

से सम्बन्धित नीति निर्माण के प्रत्येक कार्य को सम्पन्न करने का उत्तरदायित्व एक प्रकार से कार्यपालिका ही है।

**राजकोष या वित्त विभाग (The Treasury or Finance Department).—**

मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) की ओर से राजकोष अथवा वित्त विभाग राज्य के सम्पूर्ण वित्तीय प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है। यह विभाग देश की वित्तीय व्यवस्थाओं से सम्बन्धित धनक प्रकार के कार्य सम्पन्न करता है। यह धन के व्यय पर नियन्त्रण लगाता है। यह सरकार के विभिन्न धन व्यय करने वाले विभागों पर नियन्त्रण रखता है और उनमें परस्पर समन्वय स्थापित करता है। बजट का निर्माण इसी विभाग द्वारा किया जाता है। यही विभाग करो (Loans) के संग्रह के लिए उत्तरदायी होता है। यही कारण है कि वित्तीय प्रशासन का सम्पूर्ण ताना-बाना इसी मंत्रालय के चारों ओर घुमा हुआ है। यही कारण है कि प्रशासन के सम्स्त विभागों में यही विभाग सर्वाधिक महत्त्व का माना जाता है। वित्त मन्त्रालय सरकार के व्यय का नियन्त्रण व पर्यवेक्षण करता है। विचारविमो की सुविधा की दृष्टि से वित्त विभाग के प्रमुख कार्यों का निरक्षण नीचे प्रस्तुत किया जा रहा है—

- (1) वित्त विभाग देश के वित्तीय प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है।
- (2) इस विभाग के द्वारा विगीत व्यवस्थाओं से सम्बन्धित कार्यों को सम्पन्न किया जाता है।
- (3) वित्त विभाग धन के प्रत्येक व्यय पर सख्त नियन्त्रण रखता है।
- (4) वित्त विभाग विभिन्न विभागों में बीच समन्वय स्थापित करता है।
- (5) वित्त विभाग द्वारा ही विभिन्न प्रकार के करो का संग्रह होता है।
- (6) यह सरकार के भ्राय तथा व्यय के पूरे अनुमानों का व्योरा बनाता है तथा उसको बजट का रूप देता है।
- (7) वित्त सम्बन्धित कार्यों का प्रबन्ध वित्त विभाग द्वारा ही किया जाता है।
- (8) वित्त विभाग द्वारा ही सरकार के व्यय का पूर्ण नियन्त्रण किया जाता है तथा उसके पर्यवेक्षण का उत्तरदायित्व भी इसी विभाग पर है।

**लेखा परीक्षण विभाग (Audit Department) —**

लेखा परीक्षण विभाग भी वित्तीय नियन्त्रण का एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण अभिकरण है। इस विभाग के प्रधान को नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General) कहा जाता है। यह अधिकारी इस बात की जाँच करता है कि प्रशासनिक विभागों द्वारा धन का सख्त व्यवस्थापिका द्वारा प्रदत्त स्वीकृति के अनुसार एवं भित्तव्ययतापूर्वक खर्चा किया गया है अथवा नहीं। वित्तीय प्रशासन में लेखा परीक्षण का अत्यधिक महत्त्व है। लेखा परीक्षण का तात्पर्य वित्तीय गोप्यता की सत्यता, वैधता एवं कार्यकुशलता की जाँच करना है। यह विभागों के हिसाब-किताब देखता है और व्यवस्थापिका को बजट के अनुसार न होने वाले व्ययों

का ज्योरा देता है। भारत में परीक्षाएँ तथा लेखा दोनों कार्य एक ही अधिकारी के हाथ में हैं, अर्थात् संस्था एक ही है और उसमें दोनों प्रकार के कार्य होते हैं। ऐसा परीक्षक यह देखने के लिए किया जाता है कि सार्वजनिक धन का उपयोग तो नहीं किया गया है, धन व्यय करने समय मिलव्यवस्था धरती गई है या नहीं, व्ययित धन में अधिक धन तो खर्च नहीं किया है, धन का खर्च या खर्च में अनियमितताएँ तो नहीं आती गई हैं।

नियंत्रण तथा महालेखा परीक्षा अपने प्रतिवेदन (Report) का राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करता है, जो उस प्रतिवेदन की संसद के दोनों सदनों के सम्मुख रखा जाता है और उत्तरदायी होता है। संसद को अधिकार होता है कि वह रिपोर्ट पर प्रतिक्रिया करे तथा वह किसी ऐसे मामलों की जांच के लिए भ्रष्टाचार पर दयाव प्रारंभ करती है जिसमें सार्वजनिक धन का खर्च, उपयोग तथा अनियमितता आती गई है तथा उत्तरदायी व्यक्ति को दंडित करने का अधिकार रख सकती है।

**संसदीय समितियाँ (Parliamentary Committees) —**

समाधान के कारण संसद के संसदीय सरकार के सभी विभागों की शक्तिता की समझने, उनके विषय में महालेखा परीक्षा की रिपोर्टों पर ध्यान देने तथा नीतियों के विचारों के दोहन सरकार द्वारा प्रयुक्त मिलव्यवस्था तथा कार्यक्रमों पर समुचित ध्यान देने में प्रयत्न रहती है। संसद में दो समितियाँ या निर्माण विद्या हैं, जो प्रत्येक वर्ष की जांच के लक्ष्य की जांच पर काम कर रहे हैं तथा संसद को आवश्यकताओं की जांच के लिए सुझाव दे सकें। ये समितियाँ हैं—

(1) अनुमान समिति (Estimate Committee)

(2) सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee)

अनुमान समिति (Estimate Committee) का मुख्य उद्देश्य सरकार के विभागों के व्यय के सम्मुख में मिलव्यवस्था (Economy) आदि के लिए सुझाव देना है और सार्वजनिक लेखा समिति नियंत्रण तथा महालेखा परीक्षा के विभागों के प्रतिवेदन की शक्तिता रखने एवं विनियोजन के लिये (Appropriation Accounts) की जांच करती है और उसमें गई जाने वाली विधीय अनियमितताओं की ओर सरकार का ध्यान आकषित करती है तथा भविष्य में उसकी सेवा में के लिए सुझाव देती है।

उपरोक्त विभाग में यह स्पष्ट हो जाता है कि उक्त प्रतिवेदन प्रशासनिक व्यवस्था में वित्तीय विभागों के सम्मुख में मुख्य रूप से ध्यान देने हैं। सभी अनियमितताओं का उद्देश्य सार्वजनिक धन में ईमानदारी तथा मिलव्यवस्था करना है। संसदीय धन जाता है धन है जो देश के रूप में प्राप्त किया जाता है। यह धन सार्वजनिक धन है तथा सरकार (Tax-Payer) की धरोहर (Trust) है, अतः इसका समुचित उपयोग होना चाहिए। वित्तीय प्रणाली की यह देखा होता है कि जहाँ एक वेनी से

जाना है, जिसे आधार बनाकर राज्य के सम्पूर्ण वित्तीय मामलों पर प्रभावशाली नियन्त्रण स्थापित किया जाता है।

**बजट का अर्थ और परिभाषा (Meaning and Definition of Budget):—**

सापुनिक प्रचलित अर्थ में बजट का अतिशय सङ्कर के साथ और व्यर्थ के लेखों से है जिसमें लोगों का सम्बन्ध सन्तुष्ट हो है। समाज के निजी आय और व्यय से उसका कोई सम्बन्ध नहीं होता। वही निजी मगटन और परिवार की अपना आय-व्यय का विवरण बनाते हैं जो साप्ताहिक, मासिक, मासिक या वार्षिक हो सकता है। परन्तु 'बजट' का विनिष्ट अर्थ राजकीय बजट ही है जो प्रायः पूरे वर्ष में एक बार ही तैयार किया जाता है तथा व्यवस्थापिका (Legislature) की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

अनेक देशों की राजकीय भाषाओं 'बजट' शब्द के कुछ और भी अर्थ निहाल जाते हैं। आय-व्यय का अनुमान जो प्रस्ताव के रूप में विधानसभा में प्रस्तुत किया जाता है, यह भी बजट कहा जाता है और उसके द्वारा स्वीकृत लेखों को भी 'बजट' ही कहा जाता है। अतः में भी कभी-कभी बजट 'बजट' का प्रयोग अनुमानित व्यय के रूप में किया जाता है। कभी कभी विभाग के आय-व्यय के विवरण को भी 'बजट' कहा जाता है। इनके विपरीत इंग्लैंड में 'बजट' प्रायः अनुमानित पर-आय ही होता है। स. १७०० अमेरिका में इंग्लैंड व्यापक अर्थ प्रमाण के स्तर से लेकर वार्षिक होने एवं परोक्ष होने तक किया जाता है।

कुछ विद्वानों ने बजट की परिभाषा दी है। सापुनिक पुनः स. लोक-प्रशासन में 'बजट' शब्द का प्रयोग एक ऐसे प्रयोग (Document) के लिए किया जाता है जिसमें निम्नलिखित तथ्य (आय, एक वर्ष) की आय और व्यय का विवरण होता है। कुछ लेखकों ने बजट शब्द को राजस्व तथा विनियोजन अधिनियमों (Revenue and Appropriation Acts) का पर्यायवाची कहा है। बजट की परिभाषा देने हुए विद्वान् लेखक Leroy Beaulieu लिखते हैं कि—“बजट एक निश्चित अवधि में होने वाली अनुमानित प्राप्तियों एवं व्ययों का विवरण है; यह एक सुव्यवस्थित तालिका है जिसमें उपायी जाने वाली आय-प्राप्तियों तथा बिने जाने वाले व्यय की धनराशियाँ दी हुई होती हैं, इसके भी अतिरिक्त यह आय का संग्रह करने तथा व्यय करने के लिए उपयुक्त अधिकारियों द्वारा दिया गया एक प्रादेश व्यवस्था अभिप्राय है।”

“A Budget is a statement of the estimated receipts and expenses during a fixed period, it is a comparative table giving the amounts of the receipts to be realised and of the expenses to be incurred; it is further more, an authorisation or a command given by the proper authorities to incur the expenses and to collect the revenue.”

—Leroy Beaulieu).

रेनस्टाउम (Rene Stourm) ने बजट के सम्बन्ध में बताया है कि "यह एक लेग-पत्र है जिसमें सरकारी आय तथा व्यय की एक प्रारम्भिक अनुमानित योजना स्पष्ट रूप में दी जाती है।" ("It is a document containing a preliminary approved plan of public revenue and expenditures.") जी. जेज (G. Jeze) ने बजट का अर्थ बताने हुए लिखा है कि "यह सम्पूर्ण सरकारी प्राप्तियों (Receipts) तथा खर्चों का एक पूर्वानुमान (Forecast) तथा अनुमान (Estimate) है और कुछ प्राप्तियों का संग्रह करने तथा कुछ खर्चों को करने का एक आदेश है।" ("Budget is a forecast and an estimate of all the public receipts and expenses and for certain expenses and receipts an authorisation to incur them and to collect them")। उपर्युक्त परिभाषाएँ पूर्ण नहीं हैं। इनमें मुख्य दो दोष देखने को मिलते हैं। प्रथम, इनमें यह नहीं कहा गया है बजट में विगत गतिविधियों (Operations), वर्तमान दशाओं तथा साध ही साथ, भविष्य के प्रस्तावों से सम्बन्धित तथ्यों का उल्लेख होना चाहिए। दूसरा, इन परिभाषाओं में 'बजट और राजस्व व विनियोजन अधिनियमों' के बीच कोई भेद नहीं दिया गया है। वास्तव में इन दोनों में भेद है। बजट तो प्रशासन के कार्यों का प्रतिनिधित्व करता है और राजस्व व विनियोजन अधिनियम व्यवस्थापिका या विधानमण्डल (Legislature) के कार्यों का प्रतिनिधित्व करते हैं। बजट में व्यापक रूप से, उन सभी तथ्यों का समावेश होता चाहिए जो कि सरकार के विगत और भावी व्यय तथा राजकोष (Treasury) की आय तथा वित्तीय स्थिति से सम्बन्ध रखते हों।

डब्ल्यू.एफ. विलोबी (W. F. Willoughby) का मत है कि—"बजट सरकार की आय तथा व्यय का केवल एक अनुमान मात्र ही नहीं है बल्कि इससे भी अधिक कुछ है। वह (बजट) एक ही साथ रिपोर्ट, अनुमान तथा प्रस्ताव है या उसे ऐसा माना चाहिए। यह एक ऐसा लेख पत्र (Document) है या माना चाहिए जिसके द्वारा मुख्य कार्यपालिका धन प्राप्त करने वाला और व्यय की स्वीकृति देने वाली सत्ता के मामले इस बात का प्रतियोगन करती है कि उसने और उसके अधीनस्थ कर्मचारियों ने गत वर्ष प्रशासन का संचालन किस प्रकार किया, लोक-कोषागार की वर्तमान स्थिति क्या है, और इन सूचनाओं के आधार पर वह आगामी वर्ष के लिए अपने कार्यक्रमों की घोषणा करती है और यह बतलाती है कि उन कार्यक्रमों के निष्पादन के लिए धन की व्यवस्था किस प्रकार होगी।"

("The Budget is something much more than a mere estimate of revenues and expenditures. It is, or should be, a report, an estimate and a proposal. It is or should be, the documents through which the chief executive comes before the fund-raising and fund-granting authority and makes full report regarding the manner in which he and his sub-ordinates have administered

affairs during the last completed year, in which he exhibits the present condition of public treasury, and on the basis of such information, sets forth his programme of work for the year to come and the manner in which he proposes that such work should be financed")

बजट क्या है ? एक प्राधिकारी के अनुसार—“बजट निर्माण साधारणतया उस प्रक्रिया की श्रम मनेत करता है जिसके द्वारा एक सरकारी प्राधिकरण की वित्तीय नीति का निर्माण किया जाता है, विधानीकरण (Enactment) किया जाता है, और उसको कार्यान्वित किया जाता है।” (Budgetting generally denotes that process by which the financial policy of a public agency is formulated, enacted and carried out”) इस प्रकार बजट, वित्तीय कार्यों की एक योजना है। एक अन्य विद्वान ने बजट पद्धति का वर्णन इस प्रकार किया है—“बजट पद्धति एक ऐसी व्यवस्थित रीति है जिसमें द्वारा भूत तथा वर्तमान की सूचनाएँ एकत्रित की जाती हैं, उसके आधार पर भविष्य के लिए वित्तीय योजना का निर्माण किया जाता है और इसके बाद यह रिपोर्ट की जाती है कि योजनाएँ किस प्रकार कार्यान्वित की गईं।” (“Budget system is a systematic method of gathering information from the past and present, of formulating plans for the future on the basis of this and of reporting subsequently how these plans have been carried out.”)

उपरोक्त परिभाषाओं में यह बात स्पष्ट हो जाती है कि बजट केवल निश्चित अवधि के लिए मात्र और धन का सन्तुलित विवरण मात्र ही नहीं है। बल्कि एक ऐसा माध्यम है जिसके द्वारा सरकार की वित्तीय नीति का न केवल निर्माण किया जाता है बल्कि उसे कार्यान्वित भी किया जाता है। वास्तव में बजट उस क्षण के समान है जिसमें किसी राष्ट्र की आर्थिक दशा का गहरी प्रतिक्रिया मिलता है इस अवधि में डॉ॰ व्हाइट (Dr. White) का यह कथन सर्वथा उचित है कि “तथैव है, बजट एक सम्पूर्ण तथा विस्तृत वित्तीय योजना एवं कार्यक्रम है जिसमें वर्तमान की वर्तमान वित्तीय योजनाओं और कार्यक्रमों की तुलना सुविधापूर्वक की जा सकती है।” (“The budget is, in short, a complete and detailed financial plan, and work programme, so arranged as to facilitate comparison with the current fiscal plan and programme.”)

**बजट का महत्व (Importance of Budget)—**

बजट प्रशासकीय व्यवस्था का हृदय या प्राण है। यह सामर्थ्य के प्र-प्रतिपाती उपकरण के रूप में कार्य करता है। नकारात्मक रूप में यह अप्रत्यक्ष द्विगुणन को कम करने की एक प्रभावशाली शक्ति है। आधुनिक युग में बजट राष्ट्र के सामाजिक और आर्थिक जीवन में पर्यन्त महत्वपूर्ण भूमिका रखता है।

सोच-हितकारी राज्य के गितान्त को अपनाने के परिणामस्वरूप आधुनिक राज्यों के कार्यों में तेजी से वृद्धि हुई है तथा सामाजिक जीवन के लगभग सभी पहलुओं में भी उसका विस्तार हो गया है। आज सरकार एक ऐसे अभिवरण (Agency) के समान है जिसका लक्ष्य ढोंग एवं निश्चयात्मक क्रियाओं द्वारा नागरिकों के सामान्य कल्याण में वृद्धि करना है। गत आधुनिक बजट सरकार की नीति महत्वपूर्ण वस्तु तथा सरकार के उन कार्यक्रमों के स्पष्टीकरण का एक प्रमुख संकेत बन गया है। आधुनिक काल में बजट की कयाधान नीति (Taxation Policy) द्वारा ही सरकार वर्गीय विभिन्नताओं (Class Distinction) तथा असमानताओं को दूर करने का प्रयत्न करती है। उसी प्रकार प्रायः बजट की उत्पादन नीति (Production Policy) द्वारा सरकार का लक्ष्य देश में निर्धनता, गरीबी, बेरोजगारी आदि का अन्त करना होता है। यही कारण है कि आज एक सामान्य नागरिक भी इस बात को जानने का इच्छुक है कि बजट में सरकार द्वारा किस प्रकार की योजनाएँ तथा कार्यक्रम रूढ़े गये हैं। यद्यपि, उपर्युक्त विवरण राष्ट्र के जीवन में बजट का महत्व भलीभाँति स्पष्ट कर देता है।

**बजट का स्वरूप (Form of the proposed Budget) —**

साधारणतया वस्तुविन बजट के दो भाग होने हैं। यह केवल इसलिए है जिससे कि बजट जो इतना महत्वपूर्ण प्राय-व्यय का विवरण है, सुचारु रूप से बन सके और उसमें सरकार की प्रत्येक वित्त मन्वन्धी नीति का समावेश हो सके।

**प्रथम भाग (Part I) —**

(1) इसमें सरकार के उन सभी व्ययों का वर्णन होता है जो विभिन्न अभिवर्णना और सभी विभागों के प्रशासन और संचालन व परिपालन के लिये प्रावश्यक समझे जाते हैं।

(2) पूँजीगत प्रयोजनाओं (Capital Projects) पर बिये जाने वाले सभी व्ययों का समावेश किया जाता है।

**द्वितीय भाग (Part II) —**

(1) इसमें सभी आय के स्रोतों (Sources of Income) का पूर्ण विवरण होता है। प्रायः न सारनों में —कराधान (Taxation) उधार (Borrowing), षाडे ही वित्त-स्यम्भा (Deficit Financing) आदि मुख्य हैं।

इस प्रकार बजट का एक भाग व्यय का विवरण देता है तो दूसरा प्राय के सारनों को बताता है। बजट बनाने समय इस बात का पूरा ध्यान रखा जाना चाहिए कि उसमें कोई ऐसी आय और व्यय की बात तो नहीं छूट गई है जिससे कि बजट के स्वरूप में कोई कमी प्रतीत हो।

**बजट के सामाजिक तथा आर्थिक परिणाम (Social and Economic Implications of Budget) —**

प्राचीन काल से सरकार के केवल दो ही उद्देश्य थे—प्रथम सरकार को यह



निश्चित करना होता था कि कार्यकुशलता के एक उद्भूत स्तर पर अपनी आवश्यकता प्रियाओं का सन्तानन करने के लिए उसे जो धन की आवश्यकता है उस धन को वह साक्षात् न कैसे प्राप्त करे। दूसरे, सरकार के व्यय में भित्तव्ययिता इस प्रकार रखी जाये क्योंकि व्यय की अनुमति व्यवस्थापिका से प्राप्त की जाती है, यहाँ वह यह देखती है कि सरकार धन का समुचित प्रयोग करे।

वर्तमान में सरकार के कार्य क्षेत्र में अत्यधिक वृद्धि हुई है। आज सरकार के पास एक मूल-दर्शन नहीं है अपितु उसका उत्तरदायित्व है कि समाज के समस्त लोगों की उत्पत्ति और विकास हेतु कार्य करे। प्रारम्भ में जब फ्रांसीसी नीति (Laissez Faire) की तब व्यक्तियों को अपनी उत्पत्ति और विकास के लिए प्रतियोगिता करनी पड़ती थी। जिससे धन चाहने उत्पन्न कर सकते थे, व्यय कर सकते थे और मजदूरी भी कर सकते थे। लेकिन आधुनिक राज्य लोक-व्यवस्थाकारी राज्य है और उसका यह कार्य ही यही है कि वह सम्पूर्ण देश की प्रगति करे। वजेट द्वारा उत्पत्ति तथा सामाजिक उत्कृष्टता का साधन समझा जाने लगा है।

यह सरकार का मुख्य ध्यान-केंद्र अपने नागरिकों के सामान्य कल्याण और प्रगति की ओर लगा है। वजेट सरकार की अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रियाओं में से एक है। सरकार वजेट के द्वारा सामाजिक साधना के उपयोग की योजना तैयार करती है। वजेट सरकार की नीति का एक महत्वपूर्ण बल है जो राष्ट्र की अर्थव्यवस्था की पूरी समीक्षा है। सामाजिक विकास के लिए भी वजेट की स्वरचना जानना चाहता है और एक व्यवस्थाकारी राज्य का नागरिक होने के नाते अपने राज्य के वजेट के सम्बन्ध में पूरी जानकारी रखना चाहता है तथा इनको अपना बर्तमान समझ कर वजेट का पूर्ण अध्ययन करना चाहता है। वजेट के द्वारा सरकार की प्रियाओं और विभिन्न कार्यक्रमों की जानकारी हो सकती है साथ ही यह भी पता लग सकता है कि वह कैसे विकास तथा उत्पादन को, आय की भाँटा तथा वितरण को, प्रति तथा मामलों की उपलब्धता की प्रभावित करता है। वजेट से नागरिक यह जान सकते हैं कि सरकार की अनेक योजनाओं तथा कार्यक्रमों से उन्हें क्या-क्या लाभ हो सकते हैं तथा उन्हें बितना कर देना पड़ेगा। वजेट के द्वारा नागरिकों की विभिन्न रुचियों, 'इंटरिस्ट्स', 'इन्फ्लूएन्स', 'सुख', 'आय-व्यय' आदि के 'एक कार्यक्रम के रूप में' 'एक प्रतिक्रिया' दिया जाता है जिससे कि नागरिक मूल के सुविधा में अपना जीवन बदलाने में सके।

वजेट में जब किसी योजना का समावेश दिया जाता है तो उसका उद्देश्य यह होता है कि राष्ट्र की बढ़ती हुई अगम्यता, निर्धनता, बेरोजगारी आदि समस्याओं का समाधान हो। यहाँ प्रत्येक वर्ष में जब वजेट तैयार किया जाता है तो उन सम्पत्तियों पर कर बढ़ा दिया जाता है जो मात्र कुछ लोगों के द्वारा उपयोग में आते जाते हैं अर्थात् विनाशिता की सम्पत्तियों पर कर बढ़ा दिया जाता है और उन सम्पत्तियों पर कर कम किये जाते हैं जिनका उपयोग आम

नागरिक करता है। आवश्यक वस्तुओं पर कर कम करके तथा योजनाओं का समर्थन करके राष्ट्र की अधिकतर जनता को गुण व सुविधा प्रदान करने के लिए ही वित्तीय प्रशासन में बजट का आयोजन किया गया है।

उपर्युक्त उद्देश्यों की पूर्ति के लिए बजट-रचना में बड़े बीजल की आवश्यकता होगी। वे लोग इस कार्य को अच्छी तरह से सम्पादित कर सकते हैं जिनको इसका प्रत्यक्ष अनुभव है और जो आर्थिक समस्याओं और मंगलों को समझते हैं। इस सम्बन्ध में यह भी आवश्यक है कि राष्ट्र की सम्पूर्ण वित्तीय व्यवस्था का संवर्धन करना पड़ेगा एवं सरकारी तथा गैर-सरकारी सभी प्रकार की निजी आगों को देखना पड़ेगा और सही माँट में एकीकृत करने पड़ेंगे, सभी जाकर माय-व्यय व्योरे में शुद्धता या सरती है।

**बजट-निर्माण के महत्वपूर्ण सिद्धान्त (Important Principles of Budget) —**

बजट राष्ट्र की आर्थिक व्यवस्था का दिग्दर्शक व दर्पण होता है। परन्तु कोई भी बजट सही रूप में राष्ट्र का दिग्दर्शन कर सके उसके लिए यह आवश्यक है कि वह कुछ सिद्धान्तों पर आधारित होना चाहिए। लोक-प्रशासन के विद्वानों के अनुसार एवं अच्छे बजट निर्माण के सिद्धान्तों पर आधारित होना चाहिए।

**(1) प्रचार या प्रकाशन (Publicity) —**

बजट का निर्माण जनता के लिए किया जाता है और उसमें जनता के सुख और साधन का ध्यान रखा जाता है। बजट का मुख्य स्रोत जनता का धन है जो करों (Taxes) के रूप में इकट्ठा किया जाता है। इसलिए लोक-प्रशासन के कुछ विद्वानों का मत है कि बजट को गुप्त नहीं रखा जाना चाहिए, उसका जनता में प्रचार होना चाहिए। ऐसा होने पर जनता भी नई योजनाओं तथा करा सम्बन्धी अपने विचार व्यक्त कर सकती है।

बजट की कई चरणों (Stages) में से होकर गुजर पड़ता है जैसे कार्यपालिका (Executive) व्यवस्थापिका के समक्ष बजट की सिफारिश प्रस्तुत करती है, व्यय-व्यवस्थापिका उस पर विचार-विमर्श करती है। उसकी स्वीकृति मिल जाने पर उसका प्रिया-व्यय प्रारम्भ होता है। जनता को भी इस बहस में सम्मिलित कर लिया जाये तो लाभप्रद रहता। लेकिन यदि जनता को बजट निर्माण के साथ जोड़ दिया जाये तो एक महत्वपूर्ण सतह रहता है। वह मत यह है कि सरकार बजट में नये करों का प्रावधान करती है, उसका जनता को विदित होने पर बेईमानी का भय रहता है। फिर भी इस तथ्य को ठुकराया नहीं जाया जा सकता कि बजट का व्यापक प्रचार—रेडियो, समाचार-पत्रों, राजनैतिक दलों, टेलेविजन आदि के द्वारा किया जाना चाहिए तथा जनता को भी अपने विचार इन माध्यमों के द्वारा प्रकट करने चाहिए।

**(2) स्पष्टता (Clarity) —**

एक अच्छे बजट की यह महत्वपूर्ण आवश्यकता है वह पूर्णतया स्पष्ट होना चाहिए ताकि देश का सामान्य नागरिक भी उसे सरलता व गुणवत्ता से समझ सके।

जिम देना में नागरिक इतने विधित न हो कि वे अपने वित्तीय व्यवस्था को समझ सकें, वही पर बजट की स्पष्टता का महत्व और भी बढ़ जाती है।

### (3) व्यापकता (Comprehensiveness):—

बजट व्यापक होना चाहिए अर्थात् उसमें मण्डल के आर्थिक कार्य-प्रयोगों का प्रतिबिम्ब होना चाहिए। उसमें विस्तार से धन के साधनों तथा व्यय का विवरण होना चाहिए। इसमें इस बात का भी पूर्ण विवरण होना चाहिए कि सरकार अपने गणों के लिए धन कहाँ से और कैसे प्राप्त करेगी—उधार लेकर, देन लगा पर या कोई अन्य साधन से तथा उनका खर्चा किस प्रकार करेगी। बजट की व्यापकता का यह लाभ होता है कि कोई भी व्यक्ति सरकार के आर्थिक तथा सामाजिक नीति के सम्बन्ध में जानकारी हासिल कर सकता है।

### (4) एकता (Unity).—

सभी खर्चों की वित्तीय व्यवस्था के लिए सभी राशियों (Receipts) को एक सामान्य निधि (Fund) में जमा कर लिया जाना चाहिए। यह सिद्धान्त विशेष उद्देश्यों के खर्चों के लिए राजस्व को निर्दिष्ट करने के विरुद्ध है। व्यय लेने या प्राप्त एक व्यय के विशेष एक ही धर्म समझे उसका उपयोग माने जा सकने है।

### (5) नियतकालीनता (Periodicity) —

बजट का निर्माण नद्वैष्ट एक निर्दिष्ट काल (Period) के लिए होना चाहिए। अर्थात् सरकार को विनियोजन एक वर्ष का प्राधिकार (Authority) एक नियत समय (Fixed period) के लिए ही दिया जाना चाहिए। यदि उस समय में बजट के धन का उपयोग नहीं हो पाता है तो उस धन के खर्च करने का प्राधिकार या तो समाप्त हो जाना चाहिए या उसका पुनर्विनियोजन (Re-appropriation) होना चाहिए। साधारणतया बजट की अवधि एक वर्ष की होती है, इसलिए बजट का निर्दिष्ट समय पूरा होने से पहले ही सरकार को दूसरे बजट का निर्माण कर देना चाहिए। भारत में बजट अग्रेज से दूगने वर्ष के 31 मार्च तक के लिए होता है। इसलिए सुविधा के लिए बजट मार्च की समाप्ति के पहले ही स्वीकृत किया जाना चाहिए, जिससे कि नव वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ होने से ही निरास्यन्धी नियामकों से कोई बाधा उपस्थित न हो। व्यवस्थापिका का यह अधिकार है कि वह वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ होने से पूर्व उस वर्ष के बजट को स्वीकार कर दे।

### (6) परिशुद्धता (Accuracy):—

परिशुद्धता तथा विश्वसनीयता बजट की आवश्यकता है। धन राष्ट्र की मुख्य वित्तीय व्यवस्था के लिए बजट अनुमान सही और सत्य होने चाहिए। बजट का निर्माण करना समग्र बजट के अनुमान, जहाँ तक सम्भव हो, पूर्ण शुद्ध (Accurate) होने चाहिए तथा धन के अनुमानों (Estimates) को जान-बूझ कर कम बताने या उगने को छिपाने का प्रयत्न नहीं किया जाना चाहिए। भारत में, अनुमानों को तैयार

करते समय यह प्रवृत्ति पाई जाती है कि राजस्व की प्राप्तिमें धार्त् प्राय के मापनो (Revenue Receipts) का तो न्यूनांकन (Under-Estimation) किया जाता है, व्यय के अनुमानो को अधिक गनन (Over-Estimation) बताया जाता है। इससे बजट का स्वरूप ही बिगड़ जाता है।

### (7) सत्यशीलता (Integrity) —

जिस प्रकार परिशुद्धता बजट के लिए आवश्यक है, उगी प्रकार बजट के लिए सत्यशीलता का होना भी जरूरी है। इसका अर्थ है कि स्वीकृत कार्यक्रमो तथा धन का उपयोग उसी प्रकार होना चाहिए जिस रूप में उन्हे स्वीकृत किया गया है। यदि बजट का विधानबधन ठीक प्रकार से नहीं किया जाता है तो बजट का कोई महत्त्व ही नहीं रह जाता है।

### (8) सन्तुलित बजट (Balanced Budgets) —

बजट का एक और महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त यह है कि बजट सदैव सन्तुलित होना चाहिए अर्थात् उसमें धाय और व्यय के अनुमानो में सन्तुलन होना चाहिए। इसका अर्थ बडावि यह नहीं कि सरकार को कभी घाटे का बजट नहीं बनाना चाहिए। यद्यपि पुरातन अर्थशास्त्री (Arthodox Economists) सदैव सतिरिक्त बजट (Surplus Budget) का ही समर्थन करते आये है, परन्तु आधुनिक अर्थशास्त्रियों के अनुसार कुछ परिस्थितियों में घाटे का बजट (Deficit Budget) न केवल क्षम्य (Tolerable) है बलिवु आवश्यक भी।

### (9) कार्यपालिका की विवेक शक्ति (Executive Discretion) —

आधुनिक समय में बजट का एक यह भी सिद्धान्त माना जाता है कि कार्यपालिका को बजट के तैयार करने में अपनी विवेक शक्ति का प्रयोग करने की पूरी छूट होनी चाहिए। यह भी सत्य है कि कार्यपालिका विभागो के कार्यों की देख-भाल अच्छी तरह से तब ता नहीं कर सकती जब तक कि धन के विनियोग (Appropriation) पर उसका पूर्ण नियन्त्रण न हो। अतः कार्यपालिका को विभागीय विनियोगों में से धन को एक मद (Head) में हटाकर दूसरे मद में स्थानान्तरित करने का अधिकार होना चाहिए। साथ ही संसदका तीन प्रस्तावो का मानना करने के लिए आवश्यक खर्च करने का अधिकार भी मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive) को प्राप्त होना चाहिए। इतना ही नहीं, बजट के निर्माण और उसको व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करने का अधिकार कार्यपालिका में केन्द्रित होना मता श्रेयस्कर होता है।

अतः यह स्पष्ट है कि यदि बजट के द्वारा उन उद्देश्यों को प्राप्त करना है, जिनके लिए उसका निर्माण किया गया है तो सत्यनिष्ठ एवं बुद्धि वित्तीय प्रशासन के लिए उक्त सिद्धान्तो का पालन किया जाना चाहिए। इन सिद्धान्तो पर बना बजट निश्चित रूप में सफल और लाभदायक होगा।

### बजट के विभिन्न प्रकार (Various Types of Budget)

साधारणतया विद्वानों ने तीन प्रकार के बजटों का उल्लेख किया है, जो निम्न है—

#### (1) व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट (Legislative Type Budget).—

जब व्यवस्थापिका को कार्यपालिका के अनुसूच पर बजट प्रस्ताव पड़ता है तो उस प्रकार से बने बजट को व्यवस्थापिका प्रणाली का बजट कहते हैं। इसमें बजट बनाने के उपरान्त व्यवस्थापिका स्वयं उस पर स्वीकृति प्रदान करती है। इस व्यवस्थापिका का महत्व कार्यपालिका की अपेक्षा बड़ी अधिकृत होता है। साधारणतया व्यवस्थापिका के द्वारा बजट तब बनाया जाता है जब कार्यपालिका किसी कारणवश गृहस्थपूर्ण कार्यों में व्यस्त होती है और उसने पास समयमात्र भी होता है। परन्तु यह बात बड़ी तन्वेहास्पद लगती है कि व्यवस्थापिका बजट-निर्माण करने में पर्याप्त समय भी होती है अथवा नहीं, क्योंकि कार्यपालिका को ही विभिन्न विभागों की आवश्यकताओं का ज्ञान होता है उसी के आधार पर वे बजट का निर्माण करते हैं। इसमें विपरीत व्यवस्थापिका को विभागों की आवश्यकताओं का ज्ञान नहीं होगा और बजट आवश्यकतानुसार नहीं बन पायेगा। इतनी महत्वपूर्ण वित्त-व्यवस्था में यदि कोई दोष रह जाता है, तो सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रशासन पर प्रभाव पड़ सकता है।

#### (2) कार्यपालिका प्रणाली का बजट (Executive Type Budget).—

जैसा कि ऊपर बताया गया है, कार्यपालिका जो कि प्रशासन को संचालित करने का कार्य करती है, अतः उसे अपने प्रत्येक विभाग की आवश्यकताओं का ज्ञान होता है। जब बजट का निर्माण कार्यपालिका के द्वारा किया जाता है तथा जिसका अनुमोदन व्यवस्थापिका के द्वारा किया जाता है तो उस प्रकार के बजट को कार्यपालिका प्रणाली का बजट कहा जाता है। बजट की व्यवस्थापिका से स्वीकृति मिल जाने के बाद उसके प्रमाणपत्र का कार्य भी कार्यपालिका को ही करना होता है। प्राप्ति के बाद में कार्यपालिका प्रणाली के ही बजट को पसंद किया जाता है, क्योंकि इसमें सम्पूर्ण विभागों की आवश्यकतानुसार धनराशि का समन्वय किया जाता है। उन्हीं साथ ही कार्यपालिका को भी प्रत्येक विभाग की योजनाओं तथा उनके व्यय होने वाले धन का पूर्ण ज्ञान होता है।

#### (3) मजबूत छयवां आयोग प्रणाली का बजट (Board or Commission Type Budget).—

जब बजट का निर्माण वित्त मंत्रालय या आयोग के द्वारा किया जाता है जिसमें या तो पूर्णतया प्रशासनिक अधिकारी होते हैं अथवा प्रशासनिक और स्थायी अधिकारी समुक्त रूप से होते हैं तो इस प्रकार के बजट को मजबूत छयवां आयोग प्रणाली का बजट कहते हैं। इस प्रणाली का प्रचलन अमेरिका, के कुछ राज्यों में तथा मुनिसिपल सरकारों में देखने को मिलता है। इस प्रकार के बजट-निर्माण,

के दो उद्देश्य होने हैं। प्रथम तो यह कि बजट बनाने में कार्यपालिका के साथ कुछ महत्वपूर्ण तथा विषय जानकारी रखने वाले स्वतंत्र प्रशासकीय अधिकारी लगा दिये जाते हैं जिससे कि एक अच्छे बजट का निर्माण किया जा सके। दूसरा प्रमुख उद्देश्य यह हो सकता है कि वित्तीय नियोजन पर कार्यपालिका का प्रभाव सीमित प्रथम कर दिया जाये। इस प्रकार कार्यपालिका अपने ऊपर भी वित्तीय और शक्ति का अनुभव कर सके।

उपर्युक्त तीनों प्रकार की प्रणालियों में सबसे अधिक कार्यपालिका प्रणाली का बजट ही प्राधुनिक समय में प्रचलित है। यह उचित भी है कि विभिन्न व्यय-वारक प्रतिकरणों की आवश्यकताओं की जाँच कार्यपालिका ही अच्छी प्रकार से कर सकती है, फलतः इसे ही माय तथा व्यय के अनुमान (Estimates) तैयार करने चाहिए तथा अपनी वित्तीय योजना व्यवस्थापिका के नाम से प्रस्तुत करनी चाहिए। कार्यपालिका का बजट ऐसे अधिकारियों के द्वारा बनाया जाता है जो विशेषज्ञ होने हैं। राज मसार के सभी देशों में मुख्य कार्यपालिका की सहायता करने के लिए किसी न किसी विशिष्ट प्रतिकरण की व्यवस्था की जाती है जैसे ब्रिटेन में राजकोष (Treasury), अमेरिका में ब्यूरो ऑफ बजट (Bureau of Budget), तथा भारत में वित्त-विभाग (Finance Department) आदि। यह विभाग कार्यपालिका के उत्तरदायित्व पर बजट तैयार करने हैं।

### बजट तथा बजट पद्धति

#### (Budget and Budget System)

बजट एक प्रलेख अथवा दस्तावेज (Document) होता है, किन्तु बजट-पद्धति एक ऐसी प्रणाली होती है जिसके द्वारा बजट का उपयोग वित्तीय प्रशासन के मुख्य प्रलेख के रूप में किया जाता है। बजट-पद्धति के तीन चरण होने हैं—

- (1) बजट के निर्माण के लिए सत्ता का निर्धारण और बजट का निर्माण।
- (2) बजट पर विधायी कार्यवाही।

(3) बजट या कार्यभार अर्थात् राजस्व के विनियोजन अधिनियमों (Revenue and Appropriation Acts) के उपबन्धों को अधिनियमित करना।

बजट पद्धति के कुछ आवश्यक सत्य (Essentials of the Budget System):—

मुख्य कार्यपालिका का यह उत्तरदायित्व होता है कि वह बजट का निर्माण करे। इस कार्य में सहायता के लिए मुख्य कार्यपालिका के पास एक विशिष्ट प्रतिकरण होता है—जैसे, बजट विभाग अथवा राजकोष। बजट निर्माण के पश्चात् उसे व्यवस्थापिका के समक्ष स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। बजट स्पष्ट तथा शुद्धता के साथ तैयार किया जाना चाहिए और इसमें सभी तथ्यों का व्योरेवार वर्णन किया जाना चाहिए। बजट ऐसा होना चाहिए जो सरकार की वित्तीय नीति का पूर्ण चित्र प्रस्तुत कर सके; साथ ही इसके ढाँचे की रचना इस प्रकार से की जानी

चाहिए कि जिनसे माबरिज तथा कन्दता प्रत्येक मास को आसानी से सम्भ्रम गये। वजट के सम्बन्ध में जो वाद-विवाद व्यवस्थापिका के द्वारा हो उसे गुप्त नहीं रखा जाना चाहिए क्योंकि उगने सम्बन्ध में देश के नागरिकों के विचारों को भी सम्मिलित करना चाहिए जिससे वजट और स्पष्ट हो सकता है। जब वजट सहाद प्रथवा व्यवस्थापिका में परिचित हो जाये तो उसका विधानमंडल समुचित रूप से विचार जाता चाहिए। साथ ही उसका दृष्टा ये साथ गानन किया जाना चाहिए। किसी भी प्रकार का परिवर्तन जिम्मेदार विवेक परिस्थितियों के अनुरूप नहीं किया जाना चाहिए। यदि वजट में परिवर्तन इच्छागुमार होने लगे तो वजट का महत्व तथा उद्देश्य भी समाप्त हो जायेगा।

उपरोक्त वर्णन से यह स्पष्ट हो जाता है कि वजट का किसी राज्य के लिए बड़ा महत्व होता है, अतः उगनी तत्पक्ष अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए। वजट के निर्माण के समय केवल मुख्य योजनाओं का सतिष्ठा विवरण ही नहीं दिया जाना चाहिए अपितु यह आवश्यक है कि प्रत्येक विभाग के सम्बन्ध में इतना वर्णन आवश्यक रूप से होना चाहिए कि साधारण नागरिक भी उसे देखकर किसी विभाग प्रथवा योजना के सम्बन्ध का पूर्ण चित्र अपने मन में बना सके। यदि ऐसा नहीं दिया जाना है तो वजट उपहास-मान बन कर रह जायेगा।

वजट सम्बन्धी कार्यविधियाँ एवं समस्याएँ (Budgetary Procedures and Problems).—

वजट-पद्धति में आवश्यक तथ्यों का विवेचन करने के पश्चात् अब हम वजट पद्धति के विभिन्न चरणों का अध्ययन करते हैं जिनमें से वजट को गुजरना होता है—

(1) अनुमान तैयार करना (Preparation of Estimates):—सर्वप्रथम कार्यपालिका अपने वित्तीय नीति का निर्धारण करती है। तत्पश्चात् उगी के आधार पर अनुमान तैयार किये जाते हैं। वजट-निर्माण का कार्य निम्नतम इकाई में प्रारम्भ होता है। कार्यपालिका के आदेश तथा निदेश के आधार पर विभिन्न विभाग अपने अपने आमाचित आय का विवरण तैयार करके सरकार के पास (वित्त विभाग) प्रस्तुत करते हैं। यहाँ पर प्रत्येक विभाग के आय-व्यय के अनुमानों का मुख्य निरीक्षण किया जाता है। तत्पश्चात् प्रस्तावित व्यय को एक लेख पत्र के रूप में एकत्रित कर लिया जाता है जिन पर वित्त विभाग तथा मुख्य कार्यपालिका द्वारा पुन वाद-विवाद किया जा सकता है। साधारणतया देखा जाता है कि अनुमानों को तैयार करने की अवधि में, विभिन्न विभागों के बीच एक प्रतिस्पर्धिता भी होती है; क्योंकि प्रत्येक विभाग अपने अनुमानों को अधिक से अधिक स्वीकृत करना चाहता है। वजट कार्यपालिका को सौंप दिये जाने के पश्चात् इन्हीं विभिन्न विभाग जैसे वित्त विभाग प्रथवा राजकोष इन विभागों की पूर्णता जांच करते हैं और इन

विभिन्न अनुमानों को जो विभागों में अपनी दृष्टानुसार तथा आवश्यकानुसार प्रस्तुत किए हैं, उनके औचित्य की वैधानिक ढंग से जांच की जाती है।

(2) बजट पर व्यवस्थापिका की स्वीकृति (Legislative Approval of the Budget) — जब कार्यपालिका बजट को तैयार कर लेती है तो उसे व्यवस्थापिका के समक्ष स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। प्रजातन्त्रीय व्यवस्था में व्यवस्थापिकाएँ विनिश्चित महत्व रखती हैं। व्यवस्थापिका की बिना स्वीकृति के एक कोठी की न तो उगाई की जा सकती है, न ही रातें। इन कार्यपालिका धन की स्वीकृति प्राप्त करने के लिए अपने प्राय व्यय के साथ को व्यवस्थापिका के सामने स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करती हैं। बिना व्यवस्थापिका की स्वीकृति के बजट मात्र एक निष्पत्र होता है। व्यवस्थापिका में बजट पर विचार दो भागों में होता है। प्रथम, व्यय पक्ष पर (Expenditure side) विचार किया जाता है तथा द्वितीय भाग में प्राय पक्ष पर विचार किया जाता है। व्यवस्थापिकाएँ चूँकि बजट जैसे तबनीसी कार्य को करने की न्याय क्षमता एवं योग्यता नहीं रखती हैं, इन वह अनुमानों की जांच पड़ताल करने के लिए समितियों या विरुक्त उपयोग करती हैं। व्यवस्थापिका ही एक मात्र विस्तृत व सम्बन्धित मामलों (घाटे के धन में उगान से सम्बन्धित हो या व्यय करने में) पर स्वीकृति देने वाली प्रतिष्ठान संस्था है। व्यवस्थापिका में बजट पर विचार विमर्श तथा वाद-विवाद पूर्ण हो जाने पर ही पृथक् विधेयक पारित किये जाते हैं —

(1) विनियानन विधेयक (Appropriation Bill) जिसके द्वारा कार्यपालिका को धन रातें करने का वैधानिक अधिकार या आदेश दिया जाता है। (2) दूसरा राजस्व विधेयक (Revenue Bill) होता है जो कंगे के लगान तथा उम्हें उगान का अधिकार कार्यपालिका या देता है।

व्यवस्थापिका में इन दोनों विधेयकों के पारित हो जाने के बाद मुख्य कार्यपालिका के पास स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। कार्यपालिका की स्वीकृति के बिना व साथ ही बजट का ही प्रमाण प्रदान व्यवस्थापिका का अनुमोदन प्राप्त हो जाता है। मुख्य कार्यपालिका की स्वीकृति के साथ ही कार्यपालिका का यह अधिकार प्राप्त हो जाता है कि वह व्यवस्थापिका के द्वारा उद्घृतित रूप में धन का व्यय कर सके।

### भारतीय बजट (Indian Budget)

मार्ग में पहले मुख्य कार्यपालिका सरकार के वार्षिक विचार-विचारों का सम्मोक्षा पूर्वक अध्ययन करती है और सम्मोक्ष विचार-विमर्श के बाद यह निर्णय करती है कि उसे बजट को में किन क्षेत्रों में सरकार के विचार-विचारों में विस्तार की आवश्यकता है तथा किन क्षेत्रों में वह उसके विचार-विचारों को अधिक सीमित या कम कर



सानी है। उदाहरण के लिए, परिस्थितियों को दृष्टि में रखकर बटु निर्माण किया जाता है कि सेवा में वृद्धि या नहीं करनी है, घटवा बाई बंदूकी निर्माण योजना तो गुप्त नहीं करनी है। राष्ट्रीय हित को ध्यान में रखकर गज सेवों की घनियाम याव-व्यवस्थाओं का सही अनुमान लगाकर व अपने नीति की धाराएँ करती है। बजट प्रक्रिया में नीति प्रसार की विभिन्न विधायों सम्मिलित होती है—

- (1) बजट अनुमानों को तैयार करना।
- (2) बजट पर व्यवस्थापिका की स्वीकृति।
- (3) कार्यपालिका द्वारा बजट का विधानमंडल किया जाता।

(1) बजट अनुमानों को तैयार करना (Preparation of the Budget):—

बजट अनुमानों को तैयार करने का उत्तरदायित्व प्रायः सम्बन्धित क्षेत्रों में कार्यपालिका का माना गया है। कार्यपालिका प्रशासन को सन्तुष्ट करने का उत्तर दायित्व रखती है। सरकार का सही ध्यान रखने का निर्णय कर सकता है कि उसे विभिन्न प्रशासनिक विभागों के लिए बजट वर्ष कितने धन की आवश्यकता है। इन आधार पर कि कार्यपालिका को विभिन्न विभागों के आवश्यकताओं का ज्ञान होता है। धन, यही उनके सम्बन्धित आय-व्यय के अनुमानों को सर्वोत्तम तरीके में तैयार कर सकती है। बजट अनुमान तैयार करने का कार्य बजट वित्तीय वर्ष (Financial year) के प्रारम्भ होने के छ मास मान पूर्व ही शुरू हो जाता है। भारतीय वित्तीय वर्ष 1 अप्रैल से प्रारम्भ होता है, इसलिए जुलाई का अन्त्य में ही आय-व्यय के अनुमानों के निर्माण का कार्य प्रारम्भ हो जाता है। बजट का निर्माण विभाग की निम्नलिखित इकाई में प्रारम्भ होता है। सम्भवतः जुलाई प्रथम से वित्त मंत्रालय प्रशासनिक मंत्रालय तथा विभाग-युक्तों को उनके व्यय की आवश्यकताओं के अनुमान तैयार करने के लिए प्रश्न (Forms) भेज देता है। विभाग प्रायः स्थानीय राजस्व की वस्तु प्रश्न भेज देते हैं, जिनमें कि वह अनुमान तैयार कर उनको वापिस निश्चित समय में भेज दें। अनुमान तैयार करते समय प्रश्न में मुख्य रूप से तीन बातों का सम्बन्ध स्पष्ट, दिया जाता है—(1) गज वर्ष की वास्तविक आय तथा व्यय, (2) बाय वर्ष के स्वीकृत अनुमान, (3) बाय वर्ष की संशोधित अनुमान धीरे धीरे प्राप्ति वर्ष के लिए बजट अनुमान। अनुमानों में सम्भावित-वृद्धि या कमी के कारण धन के सम्बन्ध में भी प्राप्ति में एक स्थान होता है।

अनुमान प्रश्न की प्रतिनिधि पृष्ठ 385 पर दी गई है।

स्थानीय कार्यपालिका के द्वारा प्रस्तुत अनुमानों की जाँच विभागाध्यक्षों के द्वारा की जाती है, नतीजतान् प्रशासनिक मंत्रालय अपने-अपने मंत्रालयों के सभी अनुमानों की जाँच करके सम्बन्धित मन्त्र के मध्य तक रिक्त मंत्रालय को प्रस्तुत कर देते हैं। इन अनुमानों की एक प्रतिनिधि अकाउंटेंट-जनरल (Accountant General) को भी प्रस्तुत की जाती है, जो उनको जाँच करने के बाद अपनी टिप्पणियों सहित वित्त मंत्रालय के सम्मुख रखता है।

द्वारा दमरे धन विधेयक (Money Bill) होने का प्रमाण-पत्र देता है और उमरे पदचान् इसे राज्यसभा में भेज दिया जाता है। राज्यसभा को इस विधेयक में कोई संशोधन करने या इसे अस्वीकार करने का अधिकार नहीं है। राज्यसभा में जो वेंचर विचार विमर्श तथा वाद-विवाद हो जाता है। राज्यसभा 14 दिन की अवधि के अन्दर अन्दर इस विधेयक को अपनी विचारधर्मों सहित लोकसभा को भेज सकती है। लोकसभा उन विचारधर्मों को मानने अथवा न मानने को पूर्ण स्वतन्त्र है। राज्यसभा 14 दिन के भीतर इस विधेयक को लोकसभा को वापिस करने के लिए बाध्य है। यदि राज्यसभा चौदह दिन के भीतर विधेयक को वापिस न करे, तो भी लोकसभा का अध्यास हमारे बिना भी राष्ट्रपति के पास स्वीकृति के लिए भेज देता है। राष्ट्रपति धन विधेयक को मूर्तविचार के लिए नहीं सोटा सकता उमरे इस शासन में उम पर इत्माधर करने होते हैं। धन यह उता ना सकता है कि विनियोग विधेयक पर वेंचर प्रोत्साहितता मात्र है।

**लोकसभा में धन सम्बन्धी वित्त विधेयक पारित होता**

(Fractment of Finance Bill Relating to Taxes in the Lok Sabha)

लोकसभा में विनियोजन विधेयक (Appropriation Bill) पारित हो जाय र पदचान् बजट का यह भाग पूर्ण हो जाता है जिसका सम्बन्ध व्यय के साथ होता है। परन्तु व्यय के लिए धन की आवश्यकता होती है धन उमकी पूर्ति के लिए सरकार को उपायों व माधनों की भी व्यवस्था करनी होती है। धन व्यय की पूर्ति के लिए विभिन्न प्रकार के करों के संग्रह की व्यवस्था की जाती है। सरकार के प्रत्येक वित्तीय कार्य के लक्ष्य कर सम्बन्धी प्रस्ताव एक दिन विधेयक में सम्मिलित कर दिए जाते हैं। यही यह बना देता आवश्यक है कि सभी करों पर प्रतिवर्ष मतदान नहीं लिया जाता और न प्रत्येक वर्ष इस सम्बन्ध में अधिार ही दिया जाता है। प्रायः कुछ कर स्थायी होते हैं ऐसे करों के सन्तुलन के उपरान्धों के सम्मर्ग कायपालिता उमरी दमों में समय समय पर परिवर्तन कर सकती है। परन्तु आय-कर (Income-Tax), सीमा शुल्क (Customs Duty), आदि करों की दमों का निर्धारण प्रतिवर्ष व्यवस्थापिका या विधान मण्डल (Legislature) द्वारा किया जाता है। वित्त विधेयक पर सामान्य वाद-विवाद का प्रारम्भ वित्त मंत्री द्वारा रमै मण इस प्रस्ताव में होता है कि विधेयक को विभागाय दिया जाना चाहिए। इस प्रस्ताव के आधार पर सरकार की कराधान नीति (Taxation Policy) पर सामान्य वाद-विवाद किया जाता है। दमों वाद विधेयक मदन के प्रारम्भ समिति का र्गो दिया जाता है। प्रारम्भ समिति (Select-Committee) धर्मों आलोचनाओं व प्रस्तावों के साथ विधेयक मदन को भेजती है। धन मदन में इस विधेयक पर विचार में प्रत्येक धारा पर वाद-विवाद होता है। विनियोजन विधेयक के विपरीत इस मदन में संशोधन प्रस्ताव भी रमै जा सकते हैं परन्तु संशोधन प्रस्तावों के मधुन में वाद रमै धोत चान यह है कि उमों द्वारा या तो उमों में उमोंनी रमै अथवा उमों अस्वीकार करने का प्रस्ताव

रिया जा सकता है अर्थात् उनमें किसी प्रकार की वृद्धि करने अथवा नये पर लगाने का प्रस्ताव मदन के किसी सदस्य का राज्य का अधिकार नहीं है। विधेयक तथा मनोधर्मों पर विस्तार ग वाद-विवाद हो जाने से पदनाशु वित्त मंत्री द्वारा यह प्रस्ताव रखा जाता है कि मदन द्वारा प्रस्ताव पारित कर दिया जाये। अन्त में, मनदान होना है और बहुमत द्वारा विधेयक के पारित होने पर लोकसभा का अध्वक्ष, उसके धन विधेयक होने का प्रमाण-पत्र देता है और विधेयक को राज्य सभा अर्थात् द्वितीय मदन को प्रस्तुत कर दिया जाता है।

राज्य सभा को वित्त विधेयक में मनोधर्म करने अथवा अस्वीकार करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। वह विधेयक पर केवल वाद-विवाद कर सकती है और 14 दिन की अवधि के अन्दर-अन्दर अपनी सिफारिशों लोकसभा को भेज सकती है। इन सिफारिशों को लोकसभा स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकती है। राज्यसभा ने लिए यह अनिवार्य है कि वह हर साल में 14 दिन के भीतर विधेयक को वापस कर दे। यदि राज्यसभा 14 दिन में विधेयक वापिस न करे तो प्रत्येक स्थिति में लोकसभा का अध्वक्ष राष्ट्रपति को ज्ञापन करती स्वीकृति के लिए भेज देता है। यदि-मान की धारा 111 के अनुसार राष्ट्रपति घन विधेयकों को पुनर्विचार के लिए वापस नहीं भेज सकता। इन विनियोजन विधेयक पर राष्ट्रपति की स्वीकृति मात्र मौल-कारिणी ही मानी जाती है।

**ब्रिटेन में बजट पारित होने की विधि (Budget Procedure in Britain) —**

सैद्धान्तिक रूप में, ब्रिटेन में भी वार्षिक बजट प्रायः भारत की तरह ही विद्यमान होता है लेकिन दोनों ही देशों की बजट निर्माण सम्बन्धी कुछ बातों में अन्तर है जो मुख्य हैं—

(1) ब्रिटेन में भारत की भांति दो बजट न होकर केवल एक बजट ही होता है।

(2) इंग्लैंड में अनुदानों पर विचार करने समय वहाँ का निम्न मदन अर्थात् कमिन्स सभा (House of Commons) सम्पूर्ण मदन की समिति (Committee of the Whole House) में परिवर्तित हो जाती है तथा मदन व्यय (Expenditure) के सम्बन्ध में विचार करने समय पूर्ण समिति (Committee of Supply) तथा आय के सम्बन्ध में विचार करने समय उपाय तथा साधन समिति (Committee of Ways & Means) के अलग अलग रूप धारण करती है।

(3) ब्रिटेन में वित्त मंत्री अपना भाषण बजट को संसद में प्रस्तुत करने समय नहीं देता अतनु बाद में उस समय देता है जबकि मदन द्वारा उपाय और साधन समिति के रूप में वह सम्बन्धी प्रस्तावों पर विचार विषय जाता है।

उपरोक्त सिध्दन्तप्रमाणों के अनिश्चित बजट के निर्माण तथा उसके पारित करने की विधि दोनों देशों में समान है।

## संयुक्त राज्य अमेरिका में बजट पारित करने की विधि

(Budget Procedure in U.S.A)

संयुक्त राज्य अमेरिका में बजट पारित करने की प्रक्रिया ब्रिटेन तथा भारत में भिन्न है। भारत तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में सामान्य व्यवस्थाओं में भेद के परिणामस्वरूप बजट निर्माण की व्यवस्था में भी भेद है। भारत में संसदीय व्यवस्था वाला राज्य है जहाँ कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। उस व्यवस्था में कार्यपालिका व्यवस्थापिका की मदद होती है और बहुमत में होने के परिणामस्वरूप अपने सभी प्रारंभ के विधेयक संसद से पारित करवा लेती है। ऐसा न होने पर कार्यपालिका को त्याग-पत्र देना पड़ता है। इस विपरीत सं० रा० अमेरिका में अन्धधारात्मक सामान्य व्यवस्था वाला राज्य है जहाँ पर सरकार के तीनों अंग (कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, तथा न्यायपालिका) अलग-अलग और स्वतन्त्र रह करके कार्य करते हैं। साथ ही कार्यपालिका व्यवस्थापिका के विश्वास तक ही अपने पद पर नहीं बनी रहती। ऐसी स्थिति में संयुक्त राज्य अमेरिका में कार्यपालिका द्वारा प्रस्तुत बजट से डेर-पेर करने का अधिकार वहाँ की कांग्रेस (Congress) विशेषतः उसके द्वितीय सदस्य सेंनेट को प्राप्त है। यहाँ हम संयुक्त राज्य अमेरिका में बजट निर्माण की प्रक्रिया को संक्षिप्त रूप में प्रस्तुत कर रहे हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति का यह कर्तव्य है कि वह प्रत्येक नियमित सत्र (Session) के आरम्भ में निम्नलिखित सूचनाएँ भेजे—

- (1) सरकार की सहायता के लिए आगामी वित्तीय वर्ष के लिए आवश्यक व्यय का अनुमान।
- (2) प्रचलित राजस्व विधियों तथा ऐसे राजस्व प्रस्तावों के प्रस्ताव, जिन्हें कि वह प्रस्तावित करने आगामी वित्तीय वर्ष के लिए सरकार के लिए प्राप्तियों के अनुमान।
- (3) विगत वित्तीय वर्ष की अवधि की सरकार की प्राप्तियाँ तथा व्ययों की एक सूची।
- (4) चालू वित्तीय वर्ष की अवधि के लिए सरकार की प्राप्तियाँ तथा व्ययों के अनुमान।
- (5) संयुक्त राज्य अमेरिका की ऋणयुक्तता (Indebtedness), से सम्बन्धित तथ्य।
- (6) अन्य वित्तीय विवरण-पत्र जो सरकार की वित्तीय स्थिति के सम्बन्ध में पूर्ण ज्ञान कराने में सहायक हों।

सं० रा० अमेरिका में वित्तीय वर्ष 1 जुलाई से 30 जून तक का होता है। अतः कांग्रेस में बजट विभाग अपने उक्त व्यूरो के विभिन्न व्यय कार्यक्रमों में यह प्रार्थना करता है कि वे वर्ष भर के लिए आवश्यक विनियोजन (Appropriation) के अपने अपने अनुमान प्रस्तुत करें। व्यूरो को लगभग सितम्बर के मध्य में ये

विभागीय अनुमान प्राप्त हो जाते हैं। विभिन्न विभागों द्वारा इस प्रकार एकत्रित किए गए अनुमानों की मूलनाथों का व्यूरो के वजट परीक्षकों द्वारा, प्रान्तोचनात्मक अध्ययन तथा सूक्ष्म परीक्षण किया जाता है। व्यूरो द्वारा अनुमानों के अध्ययन पर यह कार्य बर्द माह तक चलता रहता है। इसके बाद राष्ट्रपति तथा विभागीय अध्यक्षों, निर्वेक्षकों के बीच विचार-विमर्श होता है जिसमें भी बर्द माह लग जाते हैं विभागों, व्यूरो तथा राष्ट्रपति द्वारा अनुमानों का पूर्ण पर्यालोचन होने व परन्तु राष्ट्रपति दिग्दर्शक के अन्त में प्रथम जनवरी के प्रथम माह में उन्हें वापिस के सम्मुख प्रस्तुत करता है। इस प्रकार अमेरिका में राष्ट्रपति अपनी वित्तीय नीति या निर्धारण करता है और वजट विभाग या वजट व्यूरो की सहायता से व्यय के अनुमानों को अनुमोदन करवाने हेतु कांग्रेस को प्रस्तुत करता है।

राष्ट्रपति के द्वारा वजट सर्वप्रथम कांग्रेस के प्रथम सदन प्रतिनिधि सभा को भेजा जाता है जो तुरन्त ही अपनी विनियोजन समिति (Committee on Appropriations) की शुरुवात कर देती है। यह समिति सरकार की अनेक विधायों के विनियोजनात्मक के लिए व्यय को अनेक उपसमितियों में बाँट देती है। समितियाँ मसौदों के लिए विभिन्न सम्प्रभित विभागों के अध्यक्ष तथा अधिरारियों को बुला सकती हैं। विभिन्न उपसमितियाँ अनुमानों में परिवर्तन भी कर सकती हैं। ये उपसमितियाँ विनियोजन विधेयकों के रूप में निम्न सदन के सामने अपने-अपने प्रतिवेदन रखती हैं। निम्न सदन सर्वोच्च प्रतिनिधि सभा इन विधेयकों पर वाद-विवाद करती है। तथा अनुमानों के कोई भी परिवर्तन कर सकती है। प्रतिनिधि सभा जब इन अनुमानों को अनुमोदित कर देती है तब उन्हें कांग्रेस के द्वितीय सदन सिनेट में भेजा जाता है विनियोजन समितियों के भेजा जाता है जिन्हें अनुमानों में परिवर्तन करने का अधिकार वग करने का अधिकार होता है। सम्भवतः १०० से १०० अमेरिका की सिनेट एकमात्र उस सदन है जिसे वित्त विधेयकों पर अस्वीकार अधिकार प्राप्त है। सिनेट वित्त विधेयकों को के दीर्घत छोटकर वापसी सम्पूर्ण परिवर्तन कर सकती है। विनियोजन समितियों अपना प्रतिवेदन सिनेट को प्रस्तुत करती हैं। सिनेट को यह अधिकार प्राप्त है कि वह उनमें किसी प्रकार का परिवर्तन कर सके। सिनेट में विनियोजन विधेयक वापस हो जाते पर उसे राष्ट्रपति के पास हस्ताक्षर के लिए भेज दिया जाता है जो उस पर अपने हस्ताक्षर पर स्वीकृति प्रदान करता है। यदि दोनों सदनों में अनुमानों के अनुमोदन के सम्बन्ध में कोई मतभेद उत्पन्न हो जाए तो सम्मेलन करवाने के लिए एक "सम्मेलन समिति" (Conference Committee) की प्राप्ति होती है।

"Pork-Barrel", and "Log Rolling"

संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस जब वित्तीय मामलों पर विचार करती है तो उसे यादगिर दयाओं के अन्तर्गत कार्य करना पड़ता है जो कि "Pork-Barrel," and "Log Rolling" के नाम से प्रसिद्ध हैं। यहाँ पर मधीय राजनीति के धन तो "गुबर के नाम का उठा पोसा" (Barrel of Cork) कहा जाता था और कांग्रेस

का प्रत्येक सदस्य अपने निर्वाचन क्षेत्र के लिए उससे अधिक से अधिक भाग प्राप्त करने की कोशिश करता था कि जिससे वह अपने चुनाव क्षेत्र की अधिक से अधिक सुविधाएँ प्रदान कर सके। चूँकि कांग्रेस का प्रत्येक सदस्य अपने क्षेत्र के लिए अधिकतम धन प्राप्त करना चाहता था अतः वे परस्पर सहयोग कर रहे तथा एक दूसरे का समर्थन करते थे। इस पारस्परिक समर्थन को "लट्टा गुडबाना (Log Rolling)" कहा जाता था। धन इसके द्वारा नैयाग किए गए अनुमान भी" लूट के धन की तरह हो गए।

**राजस्व के उपाय (Revenue Measures) —**

खर्च के लिए धन की अनुमति देने के पश्चात् कांग्रेस राजस्व के सम्बन्ध में विधि (Law) का निर्माण करती है। म० रा० अमेरिका में कांग्रेस वर्ष भर के लिए राजस्व के उपायों से सम्बन्धित विधि का उपाय नहीं करती, अपितु लगभग प्रत्येक अधिवेशन में राजस्व विधियों में संशोधन भी करती है। प्रतिनिधि सभा में उपाय और साधन समिति (Committee of Ways & Means) तथा सिनेट की वित्त समिति (Finance Committee), पर सभी राजस्व विधियों को तैयार करने का कार्यभार होता है। उपाय और साधन समिति प्रायः बैठकों का आयोजन करती है, वाद-विवाद करती है, राष्ट्रपति राजकोष के सचिव तथा सिनेट की वित्त समिति से भी राजस्व के मामलों के सम्बन्ध में सुझाव प्राप्त करती है तत्पश्चात् इसी समिति का अध्यक्ष सदन के सम्मुख राजस्व विधेयक प्रस्तुत करता है। सदन में विधेयक पर वाद-विवाद होता है, उसमें संशोधन किया जाता है और तत्पश्चात् उसे स्वीकार कर दिया जाता है। प्रतिनिधि सभा में पार हो जाने पर राजस्व विधेयक को सिनेट के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है, जहाँ पहले उसे सिनेट की वित्त समिति को दिया जाता है। वित्त समिति अपने प्रतिवेदन को सिनेट के सम्मुख रखती है। सिनेट को यह अधिकार प्राप्त है कि वह उसमें परिवर्तन कर सकती है। यदि दोनों सदनों में कोई मतभेद हो जाता है तो उसे सम्मेलन समिति (Conference Committee) के द्वारा दूर किया जाता है अतः में दोनों सदनों से राजस्व विधेयक पारित हो जाने पर राष्ट्रपति के पास हस्ताक्षर के लिए भी भेज दिया जाता है जो बिना किसी हेर-फेर के उस पर हस्ताक्षर कर अपनी स्वीकृति प्रदान करता है।

### 3 भारत में बजट की क्रियान्विति (Execution of Budget in India)

बजट प्रक्रिया में तीसरी और अन्तिम क्रिया बजट की क्रियान्विति सम्प्रधी आती है बजट की क्रियान्विति में मुख्यतया दो सिद्धान्तों का ज्ञान रखना आवश्यक है—

- (1) प्रथम तो यह है कि कार्यपालिका द्वारा उसको उसी प्रकार व्यवस्था किया जाय जिस प्रकार संसद में उसकी स्वीकृति प्रदान की है, तथा
- (2) कार्यपालिका द्वारा धन का न्यय दैमानदारी व मितव्ययता के गान होना चाहिए।

व्यवस्थापिका के मामले पर अधिकार है कि वह यह देवे कि कार्यपालिका स्वीकृत धनराशि का दुर्भोग नो नहीं कर रहा है। उसकी स्वीकृति के बिना कोई भी धन खर्च नहीं किया जा सकता।

सामान्य रूप से बजट की विमानिनि में निम्न तीन प्रकार की विभागें आती हैं—

- (1) धन का संग्रह (Collection of Revenue),
- (2) संग्रह किए हुए धन की समुचित रक्षा (Proper Custody of Collected Revenue), और
- (3) धन का सविनियम (Disbursement)।

इन तीनों विभागों का सक्षम वर्गन नीचे दिया जा रहा है

#### (1) धन का संग्रह (Collection of Revenue)—

बजट की विमानिनि की दृष्टि से धन का संग्रह करना सर्वप्रथम चरण है। व्यवस्थापिका द्वारा कर लगाए जाते हैं तथा कार्यपालिका इन करों का प्रबंध करने के लिए उपयुक्त व्यक्तियों तथा कार्यविधि के नियमों की व्यवस्था करती है। इस कार्य में भी दो प्रकार की विभागें सम्मिलित हैं—(i) करों का निर्धारण (Assessment), और (ii) वास्तविक संग्रह (Actual Collection)। करों के निर्धारण का अर्थ है इस बात का निर्णय करना कि कौन व्यक्ति कितना कर देना करेगा। इस कार्य के सम्पूर्ण होने पर ही कर संग्रह का वास्तविक कार्य सम्पन्न हो सकता है। यद्यपि यह कार्य भी मनभेद का है कि क्या दोनों कार्य एक ही प्रभितरण में निहित होने चाहिए या अलग-अलग प्रभितरणों में। भारत में इस सम्बन्ध में व्यवस्था यह है कि दोनों कार्य एक ही प्रभितरण में केन्द्रित किए गये हैं तथा इनके निष्पादन के लिए इस प्रभितरण की उपविभागों में विभाजित कर दिया जाता है।

भारत में यह कार्य केन्द्र व राज्यो में राज्यस्व विभाग करता है जो प्रायः मिल करवा राज्यस्व मंत्री के अधीन होता है। मंत्रों के नीचे सामान्य रूप में एक केन्द्रीय राज्यस्व मंडल (Central Board of Revenue) होता है जो कर संग्रह के कार्य पर निगरानी रखता है। भारत में, केन्द्रीय सरकार में अब तक एक राज्यस्व मंडल का निर्माण अब उसका विभाजन कर दो राज्यस्व मंडल बना दिए गये हैं—एक प्रत्यक्ष करों के लिए दूसरा व्यत्यय करों के लिए। राज्यस्व मंडल की देखरेख में ही कर संग्रह करने वाले प्रशासकीय अधिकारी अपना कार्य करते हैं।

राज्य सरकारों में कर संग्रह का कार्य राज्यस्व विभाग में निहित है जिसके अन्तर्गत भू राज्यस्व (Land Revenue), उत्पादन, विधौकर, कृषि धानकर, आदि के विभाग व उनके कर संग्रहकर्ता अधिकारी होते हैं। राज्यो में भू राज्यस्व का कर बहुत महत्वपूर्ण होता है जिसकी वसूली जिसे स्तर पर जिन्नाधीन की देखरेख में की जाती है तथा राज्य स्तर पर राज्यस्व मंडल उसकी निगरानी रखता है।

## (2) संग्रह किए हुए धन की समुचित रक्षा (Proper custody of Collected Revenue)—

करो के संग्रह व उपरान्त वजट की क्रियान्विति में दूसरा महत्वपूर्ण कार्य निधि (Fund) की अभिरक्षा है। इस कार्य में दो बातों का ध्यान रखना अत्यन्त आवश्यक है—एक तो यह कि निधि की अभिरक्षा में गवर्न तथा धन का दुरु्योजन (Mis appropriation) आदि नहीं होना चाहिए। और दूसरी यह है कि धन के लेनदेन का कार्य सीधता से होना चाहिए जिससे किसी को अनुविधा अनुभव न हो। भारत में इस कार्य व सम्पादन हेतु प्रत्येक जिले में एक राजकोष (District Treasury) की व्यवस्था की गई है। प्रत्येक जिला राजकोष के अधीन एक या एक से अधिक उप-राजकोष (Sub-Treasury) होने हैं, जो जिले की प्रत्येक तहसील में स्थित होते हैं। इन राजकोषों एवम् उपराजकोषों में सघ एव राज्य दोनों की सरकारों के सौदे अथवा लेनदेन के सम्बन्ध में प्रतिदिन की प्राप्तियाँ (Receipts) तथा उनके सवितरण (Disbursement) का कार्य किया जाता है तथा दोनों ही सरकारों के लाने अलग-अलग रक्ने जाते हैं। उप-राजकोष राजकोषों के समक्ष दैनिक लेख (Daily Accounts) प्रस्तुत करते हैं, जहाँ उन्हें वर्गीकृत तथा सूचीबद्ध करने राजकोष के लेखों सहित माह में दो बार राज्य के महालेखापाल (Accountant General) को प्रेषित कर दिए जाते हैं। इस प्रकार ये राजकोष और उप-राजकोष भारत जैसे विशाल देश जैसे वित्तीय-प्रशासन की महत्वपूर्ण इकाइयाँ कहे जा सकती हैं। अभी तक इनमें प्रतिदिन बड़े पैमाने पर रुपये की वार्षिक लेनदेन द्वारा करती थी परन्तु धीरे-धीरे बैंकों का विकास और विस्तार हान के कारण अब रुपये की वास्तविक लेनदेन का अधिकांश कार्य बैंकों में होता है। आजकल जब किसी व्यक्ति को सरकार के कर के रकम की अदायगी करनी होती है तब वह पहले राजकोष से आलान पाम लेकर बैंक में रकम जमा कराना है। इसी प्रकार सरकार से भुगतान लेते समय भी हमें राजकोष से अपने नाम का विल या चैक लेना पड़ता है तब बैंक द्वारा भुगतान किया जाता है।

## (3) सवितरण (Disbursement) —

वजट की क्रियान्विति में अन्तिम कार्य संग्रहित धन के वितरण सम्बन्धी है। व्यय के नियंत्रण का प्रारम्भिक उत्तरदायित्व उन अनेक विभागीय नियंत्रणकारी सलाहों का होता है जिनके अधिकार में अनुदान और विनियोजन रखे जाते हैं। धन के सवितरण की सामान्य प्रक्रिया यह है कि विपन्न अथवा बिल केवल सवितरण अधिकारियों (Disbursing-Officers) द्वारा ही गिने जा सकने हैं जो कि अदायगियों की शुद्धता के लिए मुख्यत उत्तरदायी होते हैं। साथ ही नियंत्रण अधिकारियों (Controlling-Officers) द्वारा भी प्रति हस्ताक्षर किये जाते हैं जिन्हें भी गलत भुगतान के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। वितरण के सम्बन्ध में राजकोष अधिकारियों (Treasury-Officers) का यह कार्य है कि वे विपन्नों की अदायगी



का अधिकृत करने में पूर्व योगों (Totals) की सहाय्यीय श्रुद्धता की जाँच करे। उसे सविनयता अधिकाधिक के हस्ताक्षरों की प्रमाणित करना होता है और आवश्यकता होने पर वह भी देखे कि सन्निवृत्तता में इस सम्बन्ध में प्राधिकार प्राप्त है प्रयत्न नहीं। इस प्रकार धन की प्रदायकियाँ उस समय तक नहीं की जा सकती जब तक कि हमारे लिए किसी का उत्तरदायी न बना दिया जाए। भुगतान का उत्तरदायित्व तीन व्यक्तियों पर होता है—(i) सविनयता अधिकाधिक, (ii) नियन्त्रण अधिकाधिक, तथा (iii) राजकीय अधिकाधिक।

उत्पन्न विवरण में बजट का निर्माण तथा इसकी निगमितति का स्पष्ट होना हो जाता है।

### भारत में वित्तीय प्रशासन में नवीन सुधार

(Recent Reforms in Financial Administration)

सन् 1920 के पूर्व में ब्रिटिश सरकारों की तरह, वित्त मन्त्रालय बजट तथा व्यवहार का नियन्त्रण करता था, परिणाम यह होता था कि प्रायोजनार्थी के विभाग-मन्त्र में देरी होती थी। कभी कभी तो प्रशासकों का नियमित समय में उपयोग भी नहीं हो पाता था। प्रशासनिक सुधार आयोग (Administrative Reform Commission) ने "वित्त, राज्य तथा समाज परीक्षण में सम्बन्धित प्रश्नों" (जनवरी 1964) में इस समस्या की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित किया और कहा कि—

'सरकारी व्यवहार में दिन मन्त्रालय का नियन्त्रण मुख्यतः तीन चरणों में सम्पन्न होता है—(1) कार्यक्रमों प्रस्ताव नीतियों का निष्ठापूर्वक रूप में अनुमोदन, (2) बजट अनुमानों में उपस्थापन की स्वीकृति, और (3) प्रशासनिक मन्त्रालयों को हस्ताक्षरित गतियों के अधीन रहते हुए व्यवहार करने की पूर्वानुमति प्रदान करना, इनमें प्रथम एवं द्वितीय चरणों का नियन्त्रण ही ऐसा है जिसमें वित्त मन्त्रालय का काफी समय लग जाता है और जो कि उसे प्रशासनिक मन्त्रालयों ने दिन प्रतिदिन के कामों में उत्तमभाव रखा है। इन चरणों में किया जाने वाला नियन्त्रण यदि प्रत्यक्ष बड़ा और व्यापक होता है तो उसमें काफी समय और शक्ति लग जाती है तथा यह भी सम्भव है कि उसके कार्य की गति में देर जाँच और प्रायोजनार्थी-सिद्धि में देरी हो। वित्त, वाणिज्यिक तथा औद्योगिक प्रायोजनार्थी के विभाग-मन्त्र में देरी हो और उनके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय प्रयत्नों एवं राष्ट्रीय भाव को क्षति पहुँचे। इस बात में कोई शक नहीं करता कि नियन्त्रण तथा मुख्य परीक्षण की आवश्यकता है, परन्तु यह नियन्त्रण योग्य, स्वतन्त्र, उद्देशपूर्ण तथा विचारपूर्ण होना चाहिए। नियन्त्रण का दृष्टिकोण समुचित नहीं होना चाहिए और न ही यह प्रभाव की दृष्टि में हीन होना चाहिए।' इस सिद्धि में सुधार लाने के लिए मुख्य चरण उठाए गए हैं।



घनुमानों की वित्त मन्त्रालय द्वारा छानबीन (Scrutiny & Review by the Finance Ministry) — वित्त मन्त्रालय में विभिन्न प्रशासकीय मन्त्रालयों द्वारा प्रस्तुत घनुमानों का गूढम परीक्षण किया जाता है। परीक्षण का मुख्य विस्त मन्त्रालय महादेसायन की टिप्पणियों को मध्य नज़र रखना है। वित्त मन्त्रालय प्रशासकीय विभागों के बजट घनुमानों को मोटे रूप में तीन भागों में बाँट देता है—(1) स्थायी प्रसार व्यवस्था व्यवस्था (Permanent Establishment), (2) प्रचलित योजनाएँ व्यवस्था कार्यक्रम (Current Plans) और (3) नवीन योजनाएँ व्यवस्था कार्यक्रम (New Plans)।

(1) स्थायी प्रसार व्यवस्था व्यवस्था (Permanent Establishment) —

इसमें स्थायी पार्यायनों के बतलाने (Pay & Allowances), कार्यालय के प्राथमिक व्यय (Office Contingencies) सम्मिलित होते हैं। इस प्रकार के व्यय में सम्मिलित विभागीय घनुमान प्रशासकीय मन्त्रालयों के द्वारा छानबीन के लिए, नौसे वित्त मन्त्रालय के आर्थिक मामलों के विभाग (Department of Economic Affairs) का बजट सम्भाग (Budget Division) को भेजे जाते हैं।

(2) प्रचलित योजनाएँ व्यवस्था कार्यक्रम (Current Plans) —

प्रशासकीय मन्त्रालयों द्वारा नौसे की गई योजनाएँ तथा कार्यक्रमों का गूढम परीक्षण वित्त मन्त्रालय के व्यय विभाग (Department of Expenditure) द्वारा किया जाता है।

(3) नवीन योजनाएँ व्यवस्था कार्यक्रम (New Plans).—

प्रशासकीय मन्त्रालय जिन नवीन योजनाओं और कार्यक्रमों को प्राथमिकी कर के लिए प्रस्तावित करते हैं उनमें घनुमानों का वास्तविक परीक्षण नवी योजनाओं के प्रस्तावित लोगों के सम्बन्ध में होता है। बजट में आवश्यक व्यवस्था करने में पूर्व, व्यय की गई नौसे की तीन विभिन्न प्रशासकीय मन्त्रालयों में सम्मिलित वित्तीय मन्त्रालयों द्वारा की जाती है। पूँजीगत व्यय (Capital Expenditure) के घनुमानों की जाँच भी वित्तीय मन्त्रालयों के द्वारा की जाती है और फिर इन घनुमानों पर योजना आयोग (Planning Commission) के परामर्श में आर्थिक मामलों का विभाग द्वारा विचार किया जाता है। विचार माधुन्य की उपलब्धता के आधार पर तथा बजट में सम्मिलित करने के लिए प्रतियोगी मौकों की प्रत्येक मद की प्राथमिकता (Priority) के सम्बन्ध में किया जाता है। वित्त मन्त्रालय द्वारा बजट में नौसे मदों की पूर्ण जाँच की जाती है। नई योजनाओं पर व्यय के सम्बन्ध में वित्त मन्त्रालय द्वारा जिन प्रकार के प्रश्न पूछे जाते हैं वे ये हैं—नया व्यय की क्या आवश्यकता है? विद्युत यहाँ में कार्य किस प्रकार करने में है या? इस नया व्यय में किस-किस नामों की धारा की जा सकती है? यह नौसे में आगया? कहाँ में बटोती की जायेगी? इसमें लिए धन उपलब्ध हो गये? क्या यह सम्भव नहीं है कि आगे सम्भव इसकी आवश्यकता ही न हो जाये? आदि।

वित्त मन्त्रालय द्वारा अनुमानों के नियन्त्रण की आलोचना —

पूर्व बजट सूचम परीक्षण की आलोचना करते हुए यह कहा जाता है कि भारी व्यय में सम्बन्धित योजनाओं के लिए सूचम परीक्षण अपूर्ण समझा जाता है, क्योंकि योजना की वास्तविक आवश्यकताओं के स्पष्ट ज्ञान के न होते हुए भी बजट में धन राशि की व्यवस्था हो जाती है। इस असन्तोषजनक सूचम परीक्षण का कारण यह है कि प्रशासकीय मन्त्रालय बहुधा ऐसी योजनाएँ बजट में सम्मिलित करने के लिए ले आते हैं जो कि केवल सैद्धान्तिक या विचार मात्र होती हैं और इसके अनिश्चित अधिकांश योजनाएँ भी मन्त्रालय को ठीक बजट की तैयारी के समय प्राप्त होती हैं। ऐसी योजनाओं को बजट में सम्मिलित करने पर बजटोत्तर सूचम परीक्षण आवश्यक हो जाता है, जिसका स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि व्यय की स्वीकृति का प्रदान करने में देरी होती है। अतः यह आवश्यक है कि मन्त्रालय बजट में उन्हीं योजनाओं को सम्मिलित करें जिनके सम्बन्ध में समस्त विवरण तैयार हो चुके हों।

बहुधा ऐसा भी देखने का मिलता है कि वित्त मन्त्रालय के अधिकारी दूर-दक्षिणा नहीं बरतते और आज की छोटी सी बचत के लिए बल के बड़े लाभ का छोड़ देते हैं। वे परम्परागत बड़े व्ययों को पाम कर देते हैं, परन्तु किसी छोटे में नया प्रस्ताव पर धन खर्च करते हैं।

यह भी आलोचना की जाती है कि राजकोष में कुछ हजार पीछे भागे जाते हैं तो वह इनकार कर देता है, परन्तु लाखों की मांग की जाये तो वह स्वीकार कर लेता है। इसी प्रकार अनुमान समिति के प्रतिवेदन में कहा गया है कि "समिति इस स्थिति को बड़ी असन्तोषजनक समझती है कि वित्त मन्त्रालय बजट में सम्मिलित करने के लिए अपूर्ण तथा अविचारपूर्ण योजनाओं को स्वीकार करने में इस प्रकार जल्दबाजी करता है। स्पष्टतः ही, इस कार्यविधि का यह परिणाम होता है कि सदन में ऐसे अपूर्ण अनुमान उपस्थित कर दिए जाते हैं जो गलत सिद्ध हो सकते हैं और जिनके कारण योजनाओं के वित्तीय पहलुओं में नियन्त्रण में निश्चितता हो सकती है तथा योजनाओं के कार्यान्वयन में देरी हो सकती है। समिति का यह मत है कि वित्त मन्त्रालय का यह कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व है कि वह यह देखे कि ऐसी कोई भी योजना बजट में सम्मिलित न की जाये जिसका सूचम परीक्षण न हुआ हो। किन्तु यदि ऐसी योजनाएँ एवं वर्ष में पूर्ण तथा परिपक्व हो जाये और यदि उनका गीर्ण कार्यान्वयन आवश्यक हो, तो उस स्थिति में अनुपूर्वक मांगे प्रस्तुत की जानी चाहिए।"

इस प्रकार नई योजनाएँ तथा व्यय के नये मदों का सूचम परीक्षण होना चाहिए। यदि किसी महत्वपूर्ण बात पर वित्त मन्त्रालय तथा प्रशासकीय मन्त्रालय में मतभेद हो जाये तो उसे मन्त्रिमण्डल के सम्मुख ले जाया जाना चाहिए। यदि मन्त्रिमण्डल में भी कोई मतभेद हो तो वित्त मन्त्रालय की बात को ही महत्व दिया जाता है।

## सरकारी आय के अनुमान

(Estimates of Revenue)

व्यय के अनुमानों का कार्य पूरा हो जाने के पश्चात् सरकारी आय या राजस्व के अनुमान तैयार करने का कार्य आरम्भ किया जाता है। यह कार्य तिन मन्त्रालयों के द्वारा किया जाता है। ऐसे विभाग जिनमें आय उत्पन्न होती है, अपने विगत वर्ष में प्राप्त आय के खाते-दो के आधार पर आगामी वित्तीय वर्ष के लिए सम्भावित सरकारी आय का अनुमान तैयार करते हैं। ये विभाग हैं आय-कर विभाग (Income-Tax Department), केन्द्रीय उत्पादन कर विभाग (Central Excise Department) तथा सीमा शुल्क विभाग (Customs Department), आय का पता लगाने के बाद वित्त मन्त्रालय व्यय की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए करों (Taxes) की दरों में हेरफेर करता है। इस स्थिति में यह भी सम्भव है कि नये कर लगाये जायें, पुराने कर समाप्त कर दिए जायें या बड़ा शिफ्त जायें प्रयोज्य बना दिए जायें।

वित्त मन्त्रालय जब आय-व्यय के अनुमान तैयार कर लेता है तो तत्पश्चात् प्रस्तुत करने के लिए दो विवरण-पत्र (Statement) तैयार किए जाते हैं—(1) वार्षिक वित्तीय विवरण-पत्र (Annual Financial Statement) और (2) अनुदानों की मांगें (Demands for Grants), प्रथम विवरण पत्र के दो भाग होते हैं—एक, वित्तमन्त्री का बजट-भाषण जिसमें देश की आर्थिक स्थिति के विवरण के साथ सरकार की वित्तीय नीति तथा नवीन कर प्रणाली का भी विवरण होता है तथा दूसरा, बजट अनुमान जिनमें सार्वजनिक लेखे (Public Accounts) तथा मजिद मीति (Consolidated Funds), दोनों के ही अन्तर्गत सरकार की कुल प्राप्तियों (Gross Receipts) तथा व्यय (Expenditure) अनुमान-अनुवन्त रूप में दिखाए जाते हैं। दूसरे विवरण पत्र अर्थात् अनुदानों की मांगों के अन्तर्गत वे सम्पूर्ण व्यय दिखाए जाते हैं जिनकी पूर्ति सार्वजनिक निधि में से की जाती है। यहाँ यह बात देना आवश्यक है कि मजिद मीति की धारा 112 के अन्तर्गत दोनों ही प्रकार के व्यय को अनुमान-अनुवन्त प्रणाली माना गया है। मजिद मीति की इस धारा में निम्न प्रकार के व्यय शामिल की सार्वजनिक निधि पर भारित व्यय (Expenditure charged upon the Consolidated Fund of India) के रूप में वर्णित है, एवं पर आवश्यकता विचार हो कर समीक्षा के पर मतदान करने का अधिकाधिक नहीं है—

(1) राष्ट्रपति का वेतन, भत्ते, एरम् उनके पद में सम्मिलित अन्य व्यय,

(2) राज्य सभा के सभापति एवं उप-सभापति तथा लोकसभा के अध्यक्ष तथा उप-अध्यक्ष के वेतन तथा भत्ते,

(3) ऐसे ऋण-भार (Debt-Charges) जिसका दायित्व भारत सरकार पर है,

(4) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को दिए जाने वाले वेतन, भत्ते और पेंशन तथा मधीय न्यायालय (Federal courts) के न्यायाधीशों को दिए जाने वाले वेतन वेतन अथवा पेंशन ।

(5) भारत के नियंत्रक एवं महा-लेखापरीक्षक के वेतन, भत्ते तथा पेंशन,

(6) किसी न्यायालय या मध्यस्थ न्यायाधिकरण (Arbitral Tribunal) के निर्णय, आशक्ति (decree) अथवा पंचाट (Award) के मुद्दागत के लिए अपेक्षित कोर्ट घनराशि, और

(7) इस अधिनियम द्वारा अथवा समझ के किसी कानून द्वारा इस प्रकार भागित घोषित किया गया अन्य कोई व्यय ।

व्यवस्थापिका के लिए बजट (Budget for the Legislature)—

उपरोक्त दो महत्वपूर्ण प्रकरण पर नैयार हो जाने पर इन व्यवस्थापिका में प्रस्तुत किया जाता है ।

इस प्रकार उपरोक्त तरीके से वायव्यवस्था द्वारा बजट नैयार किया जाता है तथा विचार और अनुमोदन के लिए व्यवस्थापिका के सम्मुख प्रस्तुत किए जाते हैं । प्रत्येक रितीय वर्ष के सम्बन्ध में संसद के दोनों सदनों के सम्मुख राष्ट्रपति भारत सरकार से (दिल सत्री से) उस वर्ष के लिए अनुमानित प्राप्तियां तथा व्यय का विवरण व्यवस्थापिका जिसे अधिनियम में 'वार्षिक वित्त विवरण' के नाम से बताया गया है ।

## 2. भारतीय व्यवस्थापिका में बजट

(Budget in Indian Legislature—Parliament)

प्रजातांत्रिक व्यवस्था में राष्ट्रीय वित्त पर सम्पूर्ण अधिकार जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों में ही निहित होना चाहिये, यही कारण है कि प्रजातांत्रिक देशों में बजट पर स्वीकृति प्रदान करने का एकमात्र अधिकार व्यवस्थापिका को ही प्राप्त होता है । अतः वायव्यवस्था के द्वारा जो बजट का निर्माण हो जाता है उसे व्यवस्थापिका के सम्मुख उसकी स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है ।

वित्त पर संसद की शक्ति सम्बन्धी वैधानिक उपबन्ध—

भारतीय अधिनियम में यह व्यवस्था है कि प्रत्येक वित्तीय वर्ष के आरंभ में संसद के दोनों सदनों के समक्ष राष्ट्रपति भारत सरकार की उस वर्ष के लिए अनुमानित प्राप्तियों और व्यय का विवरण व्यवस्थापिका, जिसे वार्षिक वित्त विवरण कहा जायेगा । वार्षिक वित्त विवरण में दिए हुए व्यय के अनुमानों में—

(1) भारत की सचिव निधि पर भागित व्यय की पूर्ति के लिए अपेक्षित धनराशियां, तथा

(2) भारत की सचिव निधि में दिए जाने वाले अन्य प्रस्तावित व्यय की पूर्ति के लिए अपेक्षित धनराशियां, अन्य प्रत्येक दिनांकी आयोगी तथा राष्ट्रपति के पर होने वाले व्यय का अन्य व्यय में भेद किया जाएगा ।

### बजट का प्रस्तुतीकरण (Presentation of the Budget)

व्यवस्थापिका ॥ बजट पर स्वीकृति के कार्य की शुरुआत बजट के प्रस्तुतीकरण से होती है। व्यवस्थापिका में बजट का प्रस्तुतीकरण का कार्य ब्रिटन, भारत, मधुत राज्य अमेरिका आदि देशों में जनरल मंत्रिपरिषद् की प्रेसिडेंट में कार्यवाहिका की जाती है, भारत में यह सरकार का सामान्य बजट वित्त मंत्री द्वारा सरकारी सभा के अन्तिम दिन शाम के पाँच बजे लोकसभा में प्रस्तुत किया जाता है। वहाँ यह बता दिया जाता है कि भारत में दो बजट बनाये जाते हैं। एक सामान्य बजट दूसरा विशेष बजट। सामान्य बजट कामगार सभा में प्रस्तुत करने समय वित्त मंत्री लखनऊ की रिजर्व सीटों पर आकर बजट का प्रस्ताव देता है जिसकी छठी हुई प्रतियाँ सभी सदस्यों को बाँट दी जाती हैं जिससे कि सदस्य बाद-विवाद के समय अपने को पूरी तरह तैयार कर सकें। जिस दिन सभा में बजट प्रस्तुत किया जाता है उस दिन बजट पर किसी प्रस्ताव या बाद-विवाद नहीं होता है।

बजट पर सामान्य बाद-विवाद— बजट प्रस्तुत होने के कुछ दिनों बाद उस पर सभा में बाद-विवाद का कार्य प्रारम्भ होता है। सामान्यतया बाद-विवाद के लिए दो सप्ताह निर्धारित किए जाते हैं। मन्त्रीय विधम अध्याय 207 (1) (2) के अनुसार सामान्य विवाद के समय सदन को इन बातों की छूट होती है कि वह सम्पूर्ण बजट समया इसमें उपरान्त सिद्धान्त के विधी प्रश्न के खंड में बाद-विवाद कर सके परन्तु इस समय सदन में न तो कोई प्रस्ताव ही प्रस्तुत किया जा सकता है न ही बजट पर मतदान किया जा सकता है। सामान्य बाद-विवाद के अन्त में वित्त-मंत्री विवाद का एक सामान्य उत्तर देते हैं।

यहाँ यह बात उल्लेखनीय है कि बजट पर सामान्य बाद-विवाद करने की परिभाषी ब्रिटिश व्यवस्था का अन्वेषण है। इस समय व्यवस्थापिका की कोई रिजर्व अधिकार प्राप्त नहीं था और उसमें केवल बाद-विवाद ही होता था। इसकी उपस्थिति केवल यह है कि बाद-विवाद के अवसर पर मुख्य सरकारी वित्तीय नीति के मुख्य-बोध का विवेचन करते हैं तथा जो पत्राचारों पूर्व कार्य में गलत हो चुकी हैं उनकी जानकारी प्राप्त करने हैं।

### संगीत पर मतदान (Voting on the Bill).—

बजट पर सामान्य बाद-विवाद समाप्त हो जाने पर लोक सभा में अनुदानों की माँगों पर संगीत बजट के अन्त में मतदान (Voting of Supplies) कार्य प्रारम्भ होता है, मतदान एक-एक संगीत पर संगण-संगण होता है। यही वह बाद-विवाद होता है कि भारत में बजट की माँगों पर मतदान का अधिकार केवल लोकसभा की ही प्राप्त है यद्यपि यह कार्य लोक सभा में ही सम्पन्न होता है, यद्यपि व्यवस्थापिका में बजट का प्रस्तुतीकरण और उस पर सामान्य बाद-विवाद दोनों ही सदनों में होता है। इसके अतिरिक्त ब्रिटन की भाँति भारत में बजट की माँगों पर

मतदान करते समय लोकसभा सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) की हैमियत में नहीं बैठती बल्कि वह सदन के रूप में ही अपना कार्य करती है। ब्रिटेन की भांति भारत में भी लोकसभा को बजट की अनुदान मांगों को अस्वीकार करने अथवा उनमें कटौती करने का तो अधिकार प्राप्त है किन्तु उस किसी व्यय में वृद्धि करने या नये व्यय को प्रस्तावित करने का अधिकार प्राप्त नहीं है जैसा कि संयुक्त राज्य अमेरिका की अध्यक्षान्मक नामन व्यवस्था में वहाँ की कांग्रेस को प्राप्त है।

लोकसभा में अनुदानों की मांगों पर मतदान के सम्बन्ध में इस प्रकार का नियम है कि प्रत्येक मन्त्रालय की मांगों के लिए दिन नियत कर दिए जाते हैं और नियत अवधि के अन्तिम दिन मायकाल 5 बजे अध्यक्ष द्वारा उस पर मत ल लिए जाते हैं। लोकसभा में अनुदान की प्रत्येक मांग इस प्रकार के प्रस्ताव के रूप में रखी जाती है कि 'प्रमुख-प्रमुख' मांगों के सम्बन्ध के 31 मार्च 19 को समाप्त होना वाले वर्ष की अवधि में व्ययों की अदायगी के लिए, एक धनराशि जो खप (इतने) में अधिक न हो, राष्ट्रपति के लिए स्वीकृत की जानी चाहिए। विधिवत् मतदान होना के पश्चात् ही मांग (Demand) अनुदान (Grant) बनती है।

### कटौती प्रस्ताव (Cut-Motion) —

मांगों के सम्बन्ध में सदस्यों द्वारा कटौती प्रस्ताव भी प्रस्तुत किए जा सकते हैं। लोकसभा में प्रायः तीन प्रकार के कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत किए जाते हैं।

#### (1) नीति सम्बन्धी कटौती प्रस्ताव (Policy Cut Motion) —

इस कटौती के अन्तर्गत सम्पूर्ण मांग की धनराशि को प्रायः समान मात्रा करने के पक्ष में होती है। यह प्रस्ताव मांग में अन्तर्निहित नीति के प्रति प्रतीति का सूचक है ऐसे प्रस्ताव को 'नीति का प्रतीति का कटौती प्रस्ताव' भी कहा जाता है। ऐसे प्रस्ताव की सूचना देने वाला सदस्य नीति की गलती का बयान रूप में उल्लेख करेगा जिन पर कि वह वाद-विवाद का प्रस्ताव कर रहा है। विवाद सूचना में उल्लेख की गई विशिष्ट बात अथवा बातों तक ही सीमित रहना और सदस्यों को इस बात की स्वतन्त्रता होगी कि वे वैकल्पिक नीति का पक्ष समर्थन कर सकें।

#### (2) मितव्ययता कटौती प्रस्ताव (Economy Cut-Motion) —

इसमें यह मांग की जाती है कि सम्पूर्ण धन में से विशिष्ट धनराशि काट दी जानी चाहिए। यह मांग या तो किसी विशिष्ट कार्य पर व्यय करने वाली धनराशि को कम करने के लिए की जाती है अथवा किसी एक मद में कमी या समाप्ति के रूप में हो सकती है। इस सम्बन्ध में जो भाषण होंगे वे इस विवाद तक ही सीमित होंगे कि मितव्ययता किस प्रकार लाई जा सके।

#### (3) प्रतीक कटौती (Token Cut) —

इसमें मांग की धनराशि में से एक निश्चित धनराशि (जैसे एक लक्ष की कमी की जानी चाहिए) की कटौती का प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाता है जिसे प्रतीक



बटोती बटा जाता है। यह प्रस्ताव उन विविष्ट शिकायत प्रस्तुत करने के लिए किया जाता है जो कि भारत सरकार के उत्तरदायित्व की परिधि के अन्तर्गत आता है। ऐसे प्रस्ताव के सम्बन्धी वाद-विवाद प्रस्ताव में उन्निमित्त विविष्ट शिकायत तक ही सीमित रहता।

लोकसभा के सदस्य बजट में प्रस्तावित सब की किसी मद को बटा नहीं करने परांतु किसी में वृद्धि नहीं कर सकते। वे किसी भी मद के व्यय की उत्तराति नहीं देखें या तो धरतीका कर मकर है। यद्यपि उनमें कभी कर मकर है। व्यवहार में सम्पूर्णतः यह है कि ऐसा करना भी सम्भव नहीं होता। तत्पक्षीय व्यवस्था में बजट के आधार पर मकर का कार्य सम्पादित होता है। मन्त्रिमण्डल अपने बहुमत के बल पर किसी भी बटोती प्रस्ताव का विचार करता है। इस प्रकार बजट का वाद-विवाद कुछ विविष्ट विभागों के प्रमाणन में विविष्ट शिकायतों का सामान्य प्रदर्शन मात्र है। बजट का प्रस्तुतकरण तथा वाद-विवाद यह तब महत्त्वपूर्ण अवसर है जबकि लोगों पर सरकार का प्रभाव है। यह शिकायतें यहाँ की जा सकती हैं। बटोती प्रस्ताव का प्रस्तुतकर्ता के उसके समर्थक इस प्रकार प्रस्ताव के माध्यम से सरकार को या किसी विविष्ट सम्प्रदाय की नीतियों तथा कार्यवाही का विरोध करने की ओर ध्यान में विभागीय मन्त्री के द्वारा उनका उत्तर दिया जाना के पश्चात् अध्यक्ष द्वारा मांग पर सरकार द्वारा किया जाता है। जिसमें मन्त्री ही मौल स्वीकार कर ली जाती है। यदि कभी लोकसभा मांग को धरतीका कर द अवस्था में बटोती के प्रस्ताव को स्वीकार कर ले तो इसका तात्पर्य यह होता है कि मन्त्रिमण्डल मकर का विश्वास नहीं करता है। ऐसी स्थिति में मन्त्रिमण्डल त्याग पत्र देने का लिए बाध्य है। परन्तु मन्त्रिमण्डल का बहुमत होने के कारण मांगकर्ता को ऐसी स्थिति पेश होने की सम्भावना बड़ापि नहीं होती। इसके विपरीत व्यवस्थापक सदन व्यवस्था में मकर को अनुदानों की किसी मांग को धरतीका करने, उनमें कम-अधिक करने का पूरा अधिकार होता है। लेकिन वार्षिक-पारिका को त्याग पत्र देने की आवश्यकता नहीं होती।

### विनियोग विधेयक (Appropriation Bill)

लोकसभा में सम्पूर्ण मांगों पर मतदान मांगों होने के पश्चात् पूर्णियों के लिए मतदान का अन्तिम चरण विनियोगन या विनियोग विधेयक का अनुमोदन (Approval) है। विनियोग विधेयक मदन द्वारा मतदान की दृष्टि मांगों को वास्तवी रूप देता है और उन मांगों के लिए भारत की सचिव निधि में धन निगलने का अधिकार प्रदान करता है। लोकसभा में इसके पारित होने की प्रक्रिया यही है जो किसी दूसरे विधेयक की होती है, लेकिन उनमें एक अन्तर है कि इस विधेयक को पारित करने समय मदन द्वारा पूर्ण पारित अनुदानों में धन का सचिव निधि के प्रभावों में कोई संशोधन नहीं किया जा सकता। लोकसभा में इस विधेयक पर तीन-चार घण्टे तक वाद-विवाद के पश्चात् स्वीकार कर लिया जाता है। तत्पश्चात् अध्यक्ष

(1) सरकार के विभिन्न मंत्रालयों में वित्तीय सलाहकार नियुक्त किये गए हैं। इन्हें वित्तीय सलाहकार, उप वित्तीय सलाहकार, या सहायक वित्तीय सलाहकार कहा जाता है। इनका मुख्य कार्य नियोजन के आधार पर व्यय के नियंत्रण के बारे में प्रशासकीय मंत्रालयों की सहायता करना है। यह सलाहकार एक कठोर के समान वित्त मंत्रालय और व्यय करने वाले मंत्रालयों के बीच में अपना कार्य करते हैं। इनकी सहायता से दोनों विभागों की काफी सहायता मिल जाती है, क्योंकि बहुत सा समय जो ये विभाग व्यवस्था तथा योजना के सम्बन्ध में लगाते जो अब सलाहकारों की सहायता के प्राप्त होने के कारण बट जाता है दूसरे एक विशेषज्ञ के रूप में भी इनका महत्वपूर्ण स्थान होता है।

(2) अगस्त 1958 में, बजट निर्माण की व्यवस्थाओं के सम्बन्ध में तथा अर्धवार्षिक व्यय पर वित्तीय नियंत्रण के सम्बन्ध में कुछ परिवर्तन किया गया। वित्त मंत्रालय द्वारा की जाने वाली मुख्य जाँच बजट बनने से पूर्व की जाने लगी। साथ ही साथ प्रशासकीय मंत्रालयों को यह स्वतन्त्रता दी गई कि वे 50 लाख रुपये तक की लागत वाली योजनाओं के सम्बन्ध में व्यय के आदेश जारी कर सकें। इन मंत्रालयों को कुछ और भी अधिकार प्रदान कर दिये गये।

(3) सितम्बर 1961 में कुछ मंत्रालयों को और अधिक विनीय अधिकार प्रदान किए गए। इन मंत्रालयों में मुख्य हैं—वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय, सामुदायिक विकास तथा सहकारिता मंत्रालय, भूचना तथा प्रसारण मंत्रालय तथा खाद्य मंत्रालय हैं। ये अधिकार पदों के निर्माण, धनराशियों के पुनर्नियोजन के सम्बन्ध में तथा अनुमोदित प्रयोजनाओं की अग्रभूत इकाइयों के लिए व्यय के आदेश देने के सम्बन्ध में थे। इन मंत्रालयों को और अधिक स्वतन्त्रता तथा अधिकार मिल जाने से इनके कार्यक्रम में और कार्यबुद्धि बढ़ जाने की सम्भावना बन गई।

(4) बजट के निर्माण के पश्चात् की जाने वाली छानबीन एवं जाँच पड़ताल को समाप्त करने की दृष्टि से यह आवश्यक समझा गया कि विस्तृत बजट तैयार किए जायें। क्योंकि इन जाँच पड़ताल में समय के साथ-साथ धन का भी प्रत्यक्ष होता है। फिर यदि विस्तृत बजट तैयार हो जायें तो धन तथा समय दोनों की बचत हो सकती है। इस योजना का विस्तार अन्य मंत्रालयों तक किया गया। जून 1962 में यह आरम्भ नियंत्रण का एक स्थायी तंत्रण बन गई।

प्रशासकीय मंत्रालयों को वित्तीय अधिकार दिए जाने और उपयुक्त सुधार किए जाने के बाद भी मंत्रालयों की वित्तीय मुक्ति का तदर्थ अभी प्रयत्न हो रहा है। परन्तु कुछ और आवश्यक व्यवस्था करने के उपरान्त ही तदर्थ की पूर्ण प्राप्ति सम्भव हो सकती है। समय-समय पर सुधार किए जा रहे हैं तथा मंत्रालयों को अधिकारों के साथ उत्तरदायित्व में बाँधा जा रहा है।

### संसदीय वित्तीय समितियाँ

#### (Parliamentary Financial Committees)

संसद में बजट तथा वित्त विधेयक के पारित हो जाने के पश्चात् यह समझ लेना कि उसका उत्तरदायित्व समाप्त हो गया है, गलत होगा। संसद वित्तीय विधेयकों

के पारित करने के पश्चात् भी उनके नियन्त्रण पर निगरानी रखती है। इसके पीछे यह धारणा है कि संसद जिस धन के खर्च की स्वीकृति देती है वह जन-धन होता है और उसका समुचित उपयोग होना चाहिए। संसद, स्वयं के द्वारा वित्त पर नियंत्रण रखना कठिन कार्य है। अतः अपने इस उत्तरदायित्व के निर्वाह के लिए समितियों की रचना करती है जो विभागों के कार्य तथा उन के वित्तीय प्रशासन की गहराई के साथ जाँच करवाती है। विभिन्न विभागों के लिए स्वीकृत की गई राशि के हिसाब-बिखाब की जाँच करने के उद्देश्य से संसद वित्तीय समितियों का निर्माण करती है जिनमें मुख्य हैं—लोक लेखा समिति, अनुमान समिति। इन समितियों के कार्यों का संक्षिप्त वर्णन नीचे प्रस्तुत किया जा रहा है।

### सार्वजनिक या लोक लेखा समिति

(Public Accounts Committee)

सर्वप्रथम भारत में केंद्र में लोक लेखा समिति की स्थापना सन् 1921 में मॉन्टेग्यू-चैम्सफोर्ड सुधारों के पत्रस्वरूप 1923 में की गई। अपने प्रारंभ से ही लोक लेखा समिति सार्वजनिक व्यय के विषयी नियंत्रण की एक बड़ी शक्ति बन गई थी। इसके संगठन सम्बन्धी तथा इसकी सत्ता की सीमाओं के बावजूद भी इसने सरकार पर सार्वजनिक धन के व्यय में मितव्ययता बरतने के सम्बन्ध में दबाव डालकर बहुत प्रभाव डाला है। सन् 1950 के नए संविधान के लागू होने के साथ ही इस समिति में से सरकारी तत्वों को हटा दिया गया और अब इसमें केवल नागरिक सदस्य ही होते हैं। यह लोक लेखा समिति सभी राजकीय समिति बन गई है। प्रारम्भ में इसमें 15 सदस्य थे जो सभी लोक सेवा के सदस्य होते थे। सन् 1953 में इनके सदस्यों की संख्या घटाकर 22 कर दी गई। यह वृद्धि राज्य सभा की प्रतिनिधित्व देने के लिए की गई। लोक लेखा समिति संसद का ऐसा विभाग है जो प्रतिवर्ष निर्वाचित किया जाता है। इसका निर्वाचन एकल संक्रमणीय पत्र द्वारा धानुषांतिक प्रतिनिधित्व के आधार पर होता है। इस प्रकार के निर्वाचन व्यवस्था का उद्देश्य यह है कि समिति में मुख्य राजनैतिक दलों की प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके और उनके सदस्यों की माया संसद में उनकी अपनी राजनैतिक दलीय पक्ष के अनुपात में होनी चाहिए। साधारणतया इस समिति का अध्यक्ष शासक दल का ही व्यक्ति होता था, जो ब्रिटिश प्रणाली के विस्तृत विष्ट था। ब्रिटेन में विदेशी दल के महत्वपूर्ण व्यक्ति को इस समिति का अध्यक्ष बनाया जाता है। भारत में 1969 से यह परंपरा डालने का प्रयत्न किया गया है कि विरोधी दल का कोई नेता इसका अध्यक्ष हो। श्री एम० आर० मगान्नी विरोधी दल के प्रथम नेता थे जो लोक लेखा समिति के उपाध्यक्ष पदों पर नियुक्त किए गए थे।

समिति के अधिनियमित कार्य हैं अनेक सम्बन्ध में उसे अपने को संतुष्ट कर लेना चाहिए—

(1) लेखा या खातों में धनराशियों के जो गुगतान दिखाए गए हैं, क्या वे धनराशियाँ उस सेवा प्रयत्न कार्य के लिए वैधानिक रूप से उपलब्ध थी प्रयत्न उस पर लागू होती थी जिस पर कि वे लागू या भारित की गई थी।

(2) क्या व्यय उस प्राधिकार के अनुरूप है जो उसका नियन्त्रण करती है।

(3) क्या प्रत्येक पुनर्विनियोजन (Re-appropriation) समर्थ अधिकारी द्वारा बनाए गए नियमों के अन्तर्गत इस सम्बन्ध में किए गए उपबन्ध के अनुसार किया गया है।

लोक लेखा समिति के निम्न कर्तव्य हैं—

(1) नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन के आधार पर उन सभी लेखाओं के वितरण का परीक्षण करना जिनमें कि राज्य निगमों एवं व्यापार तथा निर्माण करने वाले योजनाओं और परियोजनाओं की आय तथा व्यय का उल्लेख किया गया हो। इन विवरणों के साथ-साथ लेखा समिति उन विवरणों की भी जाँच करती है जिन्हें कि किन्हीं विशेष नियम, व्यापारिक सस्था या प्रायोजना की वित्तीय व्यवस्था का नियमन करने वाले वैधानिक नियमों के उपबन्ध के अनुसार तैयार किया गया हो या जिनको तैयार करवाना राष्ट्रपति आवश्यक समझता हो।

(2) उन स्वायत्त सस्थाओं तथा अर्द्ध-स्वायत्त सस्थाओं के आय तथा व्यय के लेखा विवरणों की परीक्षा करना जिनका लेखा परीक्षण भारत के लेखा नियन्त्रक तथा महालेखापरीक्षक द्वारा या राष्ट्रपति के निर्देशों के अनुसार प्रयत्न ससद की सविधि (Statute) के अन्तर्गत किया गया हो।

(3) नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक के उन मामलों से सम्बन्धित प्रतिवेदन पर विचार करना जिनके विषय में राष्ट्रपति उससे किसी भी आय प्रयत्न प्राप्ति का लेखा परीक्षण करने या भण्डारों (Stores) तथा शेय माल (Stocks) के खातों की जाँच की माँग करे।

(4) इन विषय की जाँच करना कि धनराशियाँ जिन भद्रों में प्रदर्शित की गई हैं क्या वे वैधानिक रूप से उन्हीं कार्यों के हेतु प्रदान की गई हैं।

**समिति की कार्य-पद्धति**

नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक अपनी जाँच का प्रतिवेदन सघ में राष्ट्रपति तथा राज्यों में राज्यपाल के समक्ष प्रस्तुत करता है। राष्ट्रपति इन्हें व्यवस्थापिका के सम्मुख प्रस्तुत करवाता है। ससद इन प्रतिवेदनों को विस्तृत एवं सूक्ष्म अध्ययन के लिए लोक लेखा समिति को सौंप देती है। राज्यों में नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के स्थान पर महालेखापाल इस कार्य को सम्पादित करते हैं। प्रत्येक विभाग के लेखों का परीक्षण व्यापक एवं पृथक् रूप से होता है। समिति को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह अधिकारियों को बुलवा सके तथा कार्यवाहों तथा अभिलेखों की माँग कर सके। यह अपने विचाराधीन लेखों में उल्लिखित व्यय के सम्बन्ध में विभागीय अधिकारियों से प्रश्न पूछ सकती है। जब मन्त्रालयों या विभागों के लेखों

की जाँच की जाती है तब उस सम्बन्धित मन्त्रालय के सचिव समिति के सामक्ष उप-निष्ठ होते हैं। समिति को यह भी अधिकार प्राप्त है कि किसी मन्त्रालय अथवा विभाग में अनियमितता या अनुचित लेनदेन की शिकायत पायी जाये तो वह उनसे त्रिनिश स्पष्टीकरण भी माँग सकती है। समिति अपने रिपोर्ट अपने अध्यक्ष को प्रस्तुत करती है तत्पश्चात् अध्यक्ष उस रिपोर्ट को विधान मण्डल अथवा लोकसभा के अध्यक्ष के पास भिजवा देता है। समिति द्वारा प्रस्तुत प्रणिवेदनों की प्रतिलिपियाँ विभागीय अध्यक्षों को भी भेजी जाती हैं। समिति द्वारा विभागों की हितानु-मिताय सम्बन्धी सलाहनात्मक सुझाव भी दिए जाते हैं। यदि सरकार समिति की किसी सिफारिश से अनुसार पाये न करना चाहे या सिफारिश से सटमत न हो तो उसे उसके सम्बन्ध में कारण प्रस्तुत करना पड़ता है। समिति की रिपोर्ट पर तीव्रतामय विचार-विमर्श कर सकती है।

### समिति की उपयोगिता (Utility of the Committee) :

लोक लेखा समिति के कारण सार्वजनिक धन का व्यवस्थापन वहीं हो पाता है। अधिकारियों व कर्मचारियों को सदा यह धमकना रहता है कि केरो की जाँच की जायेगी और यदि अनियमितताएँ पाई गईं तो उनका दुष्परिणाम भी उसे चुकाना पड़ेगा अतः निरीक्षण के भय से कर्मचारी अपने वर्तमानों के प्रति सजग रहता है। साथ-साथ सार्वजनिक लेखा समिति के विरुद्ध यह कहा जाता है कि वह तो केरोओं का पोस्टमार्टम करती है। भूल बायें तो नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक के द्वारा किया जाता है, चेप करने को कुछ भी नहीं रह जाता। परन्तु यह धारणा उचित नहीं है। वास्तव में समिति कई महत्त्वपूर्ण बातों को करती है। समिति ने कई बार जन सङ्गर्षी दुष्परिणामों के मामलों को पकड़ा है तथा प्रशासन में मितव्ययता लाने के लिए कई महत्त्वपूर्ण सुझाव दिए गए हैं। इसके महत्त्व को बताने हुए श्री चन्दा ने कहा है कि "यहाँ तक समिति ने यह साक्षात् पूर्ण की है कि इसे सरकारी व्यय के नियन्त्रण में सरकारी माध्यम के रूप में विनियमित होना चाहिए।" साधारणतः समिति दलगत राजनीति से स्वयं को दूर रखने का प्रयत्न करने का प्रयत्न करती है। अपने इन्हीं गुणों के कारण सार्वजनिक लेखा समिति ने सफलता पाई है। लेखा समिति की विशेषता तथा दण्ड होना चाहिए क्योंकि उसे अनेक जटिल तथा तकनीकी समस्याओं का सामना करना होता है तथा विशेषज्ञों से सहायता लेना पड़ता है। अतः समिति की उपयोगिता में इनकार नहीं किया जा सकता।

### अनुमान समिति

#### (Estimates Committee)

धन के विनियोजनों पर नियन्त्रण स्थापित करने के लिए संसद द्वारा अनुमान समिति की स्थापना की जाती है। इस प्रकार की समिति की स्थापना सर्वप्रथम सन् 1912 में इंग्लैंड में हुई थी। इसका मूल सरकारी व्यय में मितव्ययता लाने की दृष्टि से किया गया था। भारत में इस समिति की स्थापना 1938 में हुई थी जबकि

यह महत्वपूर्ण प्रश्न उठाया गया था कि सरकारी व्यय में कितने 10% बढ़ती को जाय। प्रप्रेजी शासनकाल में इस प्रकार की समिति प्रभावशील न रह सकी क्योंकि ब्रिटिश शासक नहीं चाहते थे कि उसकी नीतियों की आलोचना की जाये। भारत के भूतपूर्व वित्तमन्त्री डा० जानमथाई के परामर्श पर सन् 1950 में अनुमान समिति की पुनर्स्थापना की गई। यह समिति प्रशासकीय विभागों के अनुमानों की जाँच करती है तथा मितव्ययता लाने के सुझाव देती है।

**संगठन (Composition) :**

अनुमान समिति एक स्थायी समिति है और इसके सदस्यों का निर्वाचन लोक सभा के सदस्यों द्वारा अपने में से किया जाता है। इसमें 30 सदस्य होते हैं। इनका निर्वाचन एकल सफलतायुक्त मत द्वारा प्रानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अनुसार होता है। प्रारम्भ में इसके सदस्यों की संख्या 25 थी। लोकसभा का अध्यक्ष समिति के सदस्यों में से एक को अध्यक्ष नियुक्त करता है। यदि लोकसभा का उपाध्यक्ष इस समिति का सदस्य होता है तो वही इसका अध्यक्ष पद ग्रहण करता है। मन्त्रीगण अनुमान समिति के सदस्य नियुक्त नहीं किए जाते हैं।

**कार्य (Functions):—**

अनुमान समिति को निम्न कार्य करने होते हैं—

- (1) प्रशासन में मितव्ययता, कुशलता तथा सुधार लाने के सम्बन्ध में लोक-सभा को सुझाव देना।
- (2) प्रशासन में मितव्ययिता तथा कार्यकुशलता लाने के लिए वैकल्पिक नीतियों का सुझाव देना।
- (3) प्रशासकीय त्रियात्रों के सम्पादन में लगे हुए धन के औचित्य-प्रनौचित्य की जाँच करना।
- (4) अनुमान सत्र के समक्ष किम रूप में प्रस्तुत किए जायें, इस सम्बन्ध में सुझाव देना।

प्रत्येक वर्ष एक या दो मन्त्रालयों के हिसाब-विभागों का परीक्षण अनुमान समिति के द्वारा किया जाता है। अनुमानों के सम्बन्धित सामग्री इस समिति के द्वारा एकत्रित की जाती है। मन्त्रालय से प्राप्त अनुमान सम्बन्धी सामग्री समिति के अन्य सदस्यों के पास भेजी जाती है। जिस समय समिति की बैठक होती है उस समय भी समिति अनुमानों से सम्बन्धित बहुत सी बातों के सम्बन्ध में विचार करती है। समिति को अधिकार प्राप्त है कि मन्त्रालयों के सदस्यों को बुलाकर अभिलेखों के सम्बन्ध में बहुत सी उसकी हुई और महत्वपूर्ण प्रश्नों पर सूचना प्राप्त कर सकती है। तत्पश्चात् समिति अपना प्रतिवेदन तैयार कर अपनी सिफारिशों सहित लोक-सभा के सामने प्रस्तुत करती है। यदि सरकार समिति के द्वारा प्रस्तुत सुझावों को स्वीकार करने के लिए तैयार नहीं होती है जो उसे पुनः समिति के पास पुनर्विचार के लिए लौटाती है। यदि समिति उस पर पुनर्विचार करने के लिए तैयार नहीं होती है तो

अन्तिम निर्णय मन्त्र के पास पारित हो रहा है। यह सर्वविदित है समय-समय पर मन्त्र को अनुमान समिति के मूल्यवान् तथा महत्वपूर्ण सुझाव प्राप्त होने रहते हैं।

1950 में सोरमभा के भूतपूर्व अध्यक्ष श्री भावतकर ने समिति के अनुमान पर प्रस्ताव रखने हुए चार उद्देश्य बनाए हैं, जो निम्न हैं—

- (1) जनसाधारण तथा सरकार के बीच सम्पर्क स्थापित करना।
- (2) सरकार की नीतियों को प्रभावित करना।
- (3) भाष्य-वार्ता पर स्वस्थ नियन्त्रण रखना जिससे वह निरपेक्ष न बन पाये।
- (4) सदस्यों को प्रशासन की गतिविधियों के सम्बन्ध में तथा उनकी समस्याओं के सम्बन्ध में सूचित करें।

**अनुमान समिति की उपयोगिता (Utility of Estimates Committee)**

अनुमान समिति के कार्यों का यदि परीक्षण किया जाय तो यह स्पष्ट हो जाता है कि यह सामंजस्यपूर्ण कार्य कर रही है। इसकी अधिकांश गतिविधियाँ सरकार द्वारा स्वीकार की गई हैं। अनुमान समिति के गणालय के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि समिति एक बार जिन विभाग का परीक्षण कर लेनी है वह कुछ वर्षों के लिए मुक्ति पा लेता है। इससे वह विभाग असावधान हो सकता है। अतः इस बात पर बल दिया जाता है कि पूर्ण सरकारी व्यय की जाँच पाँच वर्ष के भीतर अवधि में सतत की जाय। अतः समिति द्वारा जाँच कर लेनी चाहिए, जिससे अनुचितता तथा अप-व्यय को रोका जा सके। समिति के विरुद्ध यह कहा जाता है कि यह विरोधियों की सहायता से ही कार्य करती है। यह बात सत्य भी है। इससे विरोधियों के समिति पर हावी होने की संभावना घटती रहती है। इस सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि समिति जन-साधारण की समिति है और यह विधियों का परीक्षण सामान्य दृष्टिकोण से ही करती है। समिति पर यह भी आरोप लगाया जाता है कि यह मन्त्र के अधिकार क्षेत्र में अनुचित प्रभाव डालने का प्रयत्न करती है, परन्तु यह आरोप गलत है। यह तो मात्र सूचना प्राप्त करने तथा कुछ विधियों की जाँच करने वाला एक परामर्श-दात्री विभाग है।

समिति के विरुद्ध उपर्युक्त शिकायतों के बावजूद इसका महत्त्व बहुत अधिक है। अनुमान समिति भारत में प्रशासन की योग्यता तथा उसके स्तर को उन्नत करने में सामंजस्यपूर्ण कार्य सम्पन्न कर रही है। इस समिति के परिणामस्वरूप निश्चित रूप से मंत्रालयों व विभागों के सचों में गतिशीलता रही जाती है। इस समिति के परिणामस्वरूप ही माध्यमिक घन के अपव्यय को रोका जा सकता है।

**वित्त मंत्रालय**  
(Ministry of Finance)

मंत्रालयों में वित्त मंत्रालय का महत्त्वपूर्ण स्थान होता है। सरकार की भाषिका एवं वित्तीय नीतियों का निर्धारण वित्त विभाग के परामर्श से होता है। संसद द्वारा

स्वीकृत की गई अनुमानों से सम्बन्धित व्यय की मदों पर नियंत्रण वित्त विभाग द्वारा किया जाता है। वित्त मंत्रालय का यह महत्वपूर्ण कार्य होता है कि वह व्ययकारक विभागों पर नियंत्रण रखे तथा उनमें परस्पर समन्वय स्थापित करे वित्त विभाग द्वारा ही आय-व्यय के अनुमान तैयार किए जाते हैं तथा स्वीकृति के लिए ससद के समक्ष प्रस्तुत किए जाते हैं।

वित्त मंत्रालय के समूहों तथा कार्यों के सम्बन्ध में विद्यमान मध्यम (विभाग—Department) में विस्तार से वर्णन किया जा चुका है।

### परिक्षोषयोगी प्रश्न

- (1) वित्तीय प्रशासन से आप क्या समझते हैं ? वित्तीय प्रशासन के अभि-करणों का उल्लेख कीजिए।

What do you understand by financial administration ?  
Explain the Agencies of Financial administration.

- (2) राजसीय बजट के आर्थिक एवं सामाजिक परिणाम क्या हैं ? बजट के बनाने एवं अनुमति प्राप्त करने की प्रक्रिया में कितने चरण होते हैं ?

What are the economic and social implications of a Government Budget ? What are the various steps involved in the preparation and approval of the Budget.

- (3) भारत में बजट का निर्माण किस प्रकार किया जाता है, व्याख्या कीजिए।

How the Budget is formulated in India, Explain

- (4) अच्छे बजट के सिद्धान्तों की व्याख्या कीजिए, आपके देश में अच्छे बजट के सिद्धान्त का किम सीमा तक पालन किया जाता है।

Explain the principles of a good Budget How far are the principles of good Budgeting observed in your country

- (5) बजट को प्रशासन का यन्त्र क्यों कहते हैं ? बजट निर्माण की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए।

Why is Budget called a tool of administration ? Describe the process involved in the making of Budget.

- (6) 'वित्त पर ससद का नियंत्रण शून्य एवं अप्रभावी है।' क्या आप इससे सहमत हैं ?

'Parliamentary Control over Finance is lax and ineffective'. Do you agree ?



- (7) भारतीय संसद तथा राज्य विधान मंडलों की लोक लेखा समिति के संगठन, शायों तथा उपयोगिता का उल्लेख कीजिए ।

Discuss the composition, functions and Utility of the Public Accounts Committee of the Indian Parliament and the State Legislatures.

- (8) वित्तीय प्रशासन में वित्त मंत्रालय की भूमिका का परीक्षण कीजिए ।  
Examine the roll of Ministry of finance in matters of financial administration

- (9) टिप्पणियाँ लिखिये :

- (i) अनुमान समिति (Estimates Committee),
  - (ii) पटोती प्रस्ताव (Cut Motions),
  - (iii) वित्त विधेयक तथा धन विधेयक (Finance Bill & Money Bill)
-

## राजस्थान राज्य में प्राशासनिक व्यवस्था

(ADMINISTRATIVE SET-UP IN RAJASTHAN STATE)

### राजस्थान राज्य का परिचय (Introduction of Rajasthan State)

वीरता, शौर्य, त्याग, उत्साह और वलिदान के प्रतीक राजस्थान से भारत के प्रायः सभी लोग परिचित हैं। रियासतों के विलीनीकरण से पूर्व राजस्थान अनेक छोटी-बड़ी रियासतों में विभक्त था। इन रियासतों के समूह की राजनैतिक इकाई को राजपूताने नाम से सम्बोधित किया जाता था। राजपूताने के नाम से सम्बोधित किया जाने वाला राजस्थान वही राजस्थान है जिसका गौरवपूर्ण इतिहास भारत इतिहास के साथ जुड़ा हुआ है और जिसने प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप में सारे भारत के जीवन पर अपना प्रभाव डाला है।

बामबाड़ा, धूँदी, हूँगरपुर, भालाबाठ, विशनगढ़, कोटा, प्रतापगढ़, शाहपुरा, टोक, उदयपुर, बीकानेर, जयपुर, जोधपुर, जैसलमेर, अलवर, करौली, धौलपुर, भरतपुर एवं सिरोंही का कुछ भाग राजस्थान कहलाता है। सन् 1956 में राज्य पुनर्गठन आयोग की सिफारिशों के अनुसार राजस्थान की सीमा में कुछ परिवर्तन हुआ। परिणामस्वरूप अजमेर और सिरोंही का बचा हुआ भाग भी राजस्थान में आ गया।

भौगोलिक स्थिति : 1,32,147 वर्ग मील क्षेत्र में फैला हुआ राजस्थान राज्य 22.3 डिग्री और 30.12 अक्षांश एवं 69.30 और 78.12 डिग्री देशान्तर रेखाओं के बीच में आया हुआ है। यदि लम्बी रेखा खींची जाय तो पूर्व से पश्चिम तक 540 मील और उत्तर से दक्षिण तक 510 मील होगी।

सीमा : राजस्थान राज्य के उत्तर में दिल्ली, पंजाब और पाकिस्तान के पश्चिमी पंजाब का भाग आया हुआ है। पूर्व में उत्तर प्रदेश एवं मध्य प्रदेश हैं। दक्षिण में मध्यप्रदेश, बम्बई एवं सौराष्ट्र है, पश्चिम में सिंध तथा पश्चिमी पाकिस्तान के साथ 730 मील लम्बी सीमा है। परिणामस्वरूप राजस्थान का राजनैतिक एवं आधुनिक सामरिक महत्त्व काफी बढ़ गया है। इसका आकार विषमकोण चतुर्भुज पतंग के समान है।

राजस्थान की प्राकृतिक भौगोलिक स्थिति के अन्दर दक्षिण-पश्चिम में उत्तर-पूर्व तक लगभग 430 मील की लम्बाई में फैली हुई घागवनी श्रेणी का बड़ा महत्व है। राजस्थान के कुल क्षेत्र का ३ भाग इस श्रेणी के उत्तर-पश्चिम में और दोप ३ भाग पूर्व-दक्षिण में है।

मुख्य नदियाँ : राजस्थान में मुख्यतः 5 नदियाँ हैं—शम्भन, बनास, मूली, माही तथा बाणगंगा। उक्त नदियों के प्रतिरिक्त घोवानेर में घग्घर, कोटा की बावेंदी और जयपुर की साया, जयपुर की खागी, बोंडरी, गम्भीरी, मानसो और बिन्दव नदियाँ मुख्य मानी जाती हैं।

इन नदियों के अलावा राजस्थान में मीठे तथा लारे पानी की भीलें भी हैं। साँभर और बीठवाना की भीलें मुख्यतः लारे पानी की भीलों में आती हैं। इन दोनों सल्लवरलसर भील में भी नमक बनाने लसे हैं। मीठे पानी की भीलों में जयगमन्द भील के गलाना प्रधान भील के रूप में की जाती है। जयगमन्द भील के पानी से सिचाई कर मेड़, कला तथा गन्ना आदि का उत्पादन किया जाता है। जयपुर, बोंडा, जोधपुर आदि जिलों में मीठे पानी की कृत्रिम भीलों से सिचाई भी की जाती है। जवाई बाँध तथा राणा प्रताप सागर बाँध के प्रतिरिक्त राजस्थान में बड़े-बड़े नहरों के निवट पानी रोक कर भीलें बनाई जा रही हैं जिनका पानी बीने के बाँध में दिया जायेगा।

जलवायु और वृषि : राजस्थान की जलवायु वर्ष और शुष्क है। यहाँ के मौसमी का मुख्य व्यवसाय वृषि है। यहाँ की मुख्य फसलें ज्वार, बाजरा, मक्का, जौ और चना हैं। राजस्थान में कहीं-कहीं पर कपास भी होती है।

### राजस्थान का निर्माण

#### (Formation of Rajasthan State)

अनेकों काट गटने पर, अलग-अलग अधिनियमों के अन्तर्गत 15 अगस्त, 1947 को भारत को स्वतन्त्रता प्राप्त हुई। इसके साथ ही देशी रियासतों को भी स्वतन्त्र बना दिया गया और यह कहा गया कि ये रियासतें स्वतन्त्र अथवा भारत या पाकिस्तान के साथ विलय हो सकती हैं। ऊपर सरदार वल्लभभाई पटेल ने 15 अगस्त, 1947 के पूर्व ही भारत की समस्त देशी रियासतों को भारतीय संघ में सम्मिलित घोषित कर दिया।

भारत के स्वतन्त्र होने ही भारत तथा पाकिस्तान में दबे प्रारम्भ हो गये और अगले कोई भी भाग अछूता न रहे सके। सर्व प्रथम राजस्थान की अलवर और भरतपुर रियासतों में दंगों ने जोर पकड़ा। केन्द्रीय सरकार ने अलवर तथा भरतपुर का प्रशासन अपने हाथ में ले लिया। तत्पश्चात् यह अनुभव किया गया कि पालपुर एवं कोली को अलवर-भरतपुर में मिला लिया जाय।

27 नवम्बर, 1948 को इन चारों रियासतों के नरेशों ने सम्पूर्ण दिल्ली में

कन्हैयालाल माणिक्यलाल मुन्शी द्वारा इनका मिला जुना नाम "मत्स्य" रखा गया जो सर्व सम्मति से स्वीकार कर लिया गया। इस संघ का उद्घाटन 18 मार्च, 1948 को श्री एन० बी० गेडगिल ने किया और राजधानी प्रलंबर रखी गई।

मत्स्य संघ के निर्माण के साथ ही राजस्थान की जनता में एक नया जोश एवं समृद्धि की भावना जाग्रत हुई। बाँसवाडा, हूँगरपुर, बू दी, भानावाड, किशनगढ़, प्रतापगढ़, शाहपुरा एवं टोक रियासतों के नरेशों ने भी एक संघ बनाने के विषय में निश्चय किया और कोटा, भानावाड तथा हूँगरपुर के नरेशों ने अपना प्रस्ताव 3 मार्च, 1948 को प्रस्तुत किया। स्टेट विभाग ने मत्स्य ही कि इस संघ में उदयपुर को भी सम्मिलित किया जाय। 25 मार्च, 1948 को संघ का उद्घाटन तय हो गया। कोटा को राजधानी रखा गया तथा वहाँ के नरेश को राजप्रमुख बनाया गया।

संघ के उद्घाटन के तीसरे दिन ही उदयपुर के महाराणा ने संघ में सम्मिलित होने हेतु स्टेट विभाग को पत्र लिखा। उदयपुर संघ में सम्मिलित कर लिया गया। महाराणा के संघ में सम्मिलित होने ही राजधानी तथा राजप्रमुख पद का प्रश्न सामने आया। दोनों ही बातों के लिए उदयपुर उपयुक्त था। लेकिन कोटा नरेश के कार्यों व उत्साह को देखते हुए कोटा को भी महत्त्व देना आवश्यक था। अतः यह तय किया गया कि दोनों स्थानों को महत्त्व दिया जाय। परिणामस्वरूप उदयपुर के राणा को राजप्रमुख तथा कोटा नरेश को उप राजप्रमुख बनाया गया। साथ में यह भी तय किया गया कि कुछ महत्त्वपूर्ण कार्यालय कोटा में भी रहें जायें।

उदयपुर के राजस्थान संघ में विलीन होने ही सब रियासतों विनीतीकरण के लिए तैयार होने लगी। 15 अप्रैल, 1948 को समस्त सम्मिश्रित नरेशों ने समझौते पर स्वीकृति दे दी। इस संघ का राजनैतिक महत्त्व बढ़ गया। इस संघ का उद्घाटन भारत के प्रधान मंत्री स्वर्गीय प० जवाहरलाल नेहरू ने 18 अप्रैल, 1948 को किया।

इस समय राजस्थान की रियासतों में बीकानेर, जैसलमेर, जयपुर, जोधपुर और सिरोही ऐसी रियासतें बच गई थी जो एकीकरण में सम्मिलित नहीं हुई थी। जयपुर, जोधपुर तथा बीकानेर नरेश अपनी रियासतों को स्वतन्त्र बनाये रखना चाहते थे परन्तु एकीकरण की योजना लागू हो जाने पर यह सम्भव नहीं था। सरदार वल्लभभाई पटेल ने रियासती मंत्रालय के समक्ष महा राजस्थान बनाये जाने का प्रस्ताव रखा जिसके अनुसार इन चारों रियासतों को भी राजस्थान में सम्मिलित कर एक बड़ा राज्य बनाने की योजना बनी। जयपुर के महाराजा ने अपनी रियासत को विलीन करने के सम्बन्ध में दो शर्तें रखीं। प्रथम यह कि जयपुर को राजधानी बनाया जाय, द्वितीय यह है कि उनसे बराबर—बनानुगत राज प्रमुख रहें। दोनों प्रश्नों

के उत्तर भविष्य में तय करने का प्रावधान दिया गया और तत्काल बाद ही जोधपुर तथा बीकानेर नरेशों को योजना भेजी तथा उसी दिन शाम तक उनकी स्वीकृति प्राप्त कर ली गई। तत्पश्चात् महाराणा उदयपुर के पास मठा-राजस्थान का समन्वित रखा गया। इन्होंने भी इसे स्वीकार कर लिया। परिणामस्वरूप १४ जनवरी, १९४९ को भरदार पटेल ने उदयपुर की सार्वजनिक सभा के जयपुर, जोधपुर, जैमलमेर और बीकानेर के सैद्धान्तिक रूप से सम्मिलित होने की घोषणा की। इस तरह राजस्थान राज्य का निर्माण हुआ। सन् १९५६ में राज्य पुनर्गठन अधिनियम की विचार-विमर्शों के आधार पर राजस्थान के राज्य की सीमाओं में पुनः कुछ परिवर्तन हुआ जिसके आधार पर झुमेर, भाबू तथा सिरोही का कुछ भाग इसमें सम्मिलित किया गया। विलीनीकरण के चरणों को निम्न तालिका से समझाया जा सकता है—

नाम स्वीकृत दिनांक	निर्माण तिथि	सम्मिलित होने वाले राज्यों के नाम
१. मत्स्य	१७-३-४८	बलवर, भरतपुर; धौलपुर व करौली
२. राजस्थान (पूर्वी)	२५-३-४८	बाँतवाड़ा, झुंजरपुर, बूँदी, भारतवाड़ा, विजयनगर, कोटा, प्रतापगढ़, शाहपुरा व टोक, (गुजरातगढ़ और सावा)
३. संयुक्त राजस्थान (२+३)	१४-८-४८	उदयपुर
४. बृहत्तर राजस्थान या संयुक्त राजस्थान (२+३+४)	२०-३-४९	बीकानेर, जयपुर, जैमलमेर और जोधपुर
५. बृहत्तर राजस्थान (संयुक्त राज्य) (१+२+३+४)	१५-५-४९	मत्स्य
६. राजस्थान (१+२+३+४+५+६)	२६-१-५०	सिरोही
७. राजस्थान (पुनर्गठित) (१+२+३+४+५+६+७)	१-११-५६	झुमेर, भाबू, सुतेमटणा एवं सीरोह (इस्तेमालित मध्य प्रदेश)

राजस्थान की स्थापना के बाद इस राज्य में चौक क्षेत्रों में समस्याएँ उत्पन्न हुईं। इसमें सम्मिलित देशी रियासतों का शासन, जनसंख्या, विकास, सामाजिक व सांस्कृतिक परम्परा तथा कार्यपालिका एवं न्यायपालिका प्रशासन की दृष्टि से अनेक विभिन्नताएँ रहती थी। इन सब में केवल यही समानता थी कि इनमें सारी शक्तियाँ वा केन्द्र प्रशासनक होती थी। इनमें समानता कम और असमानताएँ अनेकों थी। कुछ रियासतों में आधुनिक सरकार के पश्चिमी माप-दण्डों का प्रभाव था। वहीं उत्तर-प्राचीन सरकार की दृष्टि से कुछ कार्य आरम्भ भी किये जा चुके थे। गद्दी लोह सेवाओं में भर्ती लोक सेवा आयोग द्वारा होने लगी थी और निपुणता और पदोन्नति के लिए गुणवत्तायुक्त नियम और कार्य प्रणिया प्रपनाई जाने लगी थी। कुछ रियासतों में कार्यपालिका को न्यायपालिका से पृथक् रखा गया और उसे स्वतन्त्र बनाने के लिये प्रयास किये गये। यहाँ तक कि प्रशासकों में रिक्वायरी एवं भ्रष्टाचार पर लोक लगाने के लिए भ्रष्टाचार निरोधक विभाग (Anti-Corruption Department) भी गठित किया गया। दूसरी ओर ऐसी रियासतें भी थी जहाँ जातीय-हीनता की दिग्गि थी और प्रशासन अभी 'ABC' सीख रहा था। यहाँ प्रशासन का संचालन गुणवत्तायुक्त कानूनों की अपेक्षा व्यक्तिगत दृष्टि पर आधारित था। शासक और उनके परामर्शदाता स्वैच्छाकारी थे जिनके शासन के नीचे दबी जनता अपनी स्वात भी बनने कासक को मूछ कर लेती थी। इन बिरोधपूर्ण विभिन्नताओं में एक-रूपता स्थापित करना कठिन समस्या थी। राजस्थान में प्रारम्भिक समस्याओं से निपटने के लिए अनेक ठोस कदम उठाये गये, लुटेरों और डाकुओं का दमन किया गया, प्रशासनिक एवं लोक-न्यायप्रकारी आदलों को प्राप्त करने के लिए नये कानून एवं नियम बनाये गये, राज्य के नियोजित विकास की प्रक्रिया आरम्भ की गई तदनुसार प्रशासन को ढाला गया। नई सेवाओं और लेखा नियमों का विकास किया गया। इतना ही नहीं, प्रशासकीय एवं अन्य चुनौतियाँ एवं समस्याओं से निपटने के लिए समय-समय पर प्रशासन में सुधार किये गये, और उसे उपयोगी, सार्थक, तथा प्रभावशाली बनाने का भरसक प्रयत्न किया जाता रहा है। राज्य प्रशासन को छूने वाले अनेक प्रश्नों पर विचार करने के लिए राज्य सरकार ने समय-समय पर अनेक समितियों की रचना भी की है।

### राजस्थान राज्य की कार्यपालिका

राजस्थान राज्य की कार्यपालिका में हमारा प्रर्थ राज्यपाल तथा मन्त्रिमण्डल है। भारत के नये संविधान के अनुसार राज्य की कार्यपालिका शक्ति राज्यपाल में निहित होती। राज्य के सभी महत्वपूर्ण कार्य उसके नाम से किये जायेंगे। राज्यपाल अपने राज्य से शान्ति तथा सुव्यवस्था बनाये रखने का उत्तरदायी होता है। परन्तु व्यवहार में राज्य की कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है। हमने संसदीय शासन व्यवस्था अपनाई है। इस प्रकार की शासन व्यवस्था का सबसे महत्वपूर्ण गुण यह होता है कि इसमें गुण

कार्यपालिका एक मर्यादितक सातक होता है और मन्त्रि-मण्डल के पाग दान्तविक शक्तियां होती हैं जो कि व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होता है। धन: राज्यपाल की राज्य में बड़ी स्थिति है जो संघ में राष्ट्रपति की। मन्त्रिपाल की धारा 154 (1) के अनुसार, राज्य की समस्त कार्यपालिका शक्तियां राज्यपाल में निहित की गई हैं। इसमें उल्लेख है कि राज्यपाल अपनी इन शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिपाल के अनुसार या तो स्वयं करेगा या अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के माध्यम से करेगा। राज्यपालों की समिति (1971) के प्रतिवेदन में कहा गया है कि "राज्य की कार्यपालिका शक्तियां राज्यपाल में निहित हैं, किन्तु इनका प्रयोग कानूनों तथा दान्तविक दृष्टि से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी मन्त्रिपरिषद् द्वारा किया जाता है। राज्य के प्रत्यक्ष के रूप में राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि इस उत्तरदायित्व की वास्तविकता का ध्यान रखे।"

**राज्यपाल की नियुक्ति (Appointment) :** राज्य के राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति स्वयं अपने हस्ताक्षर तथा मुद्रा लगाकर करता है। प्रस्तावित मन्त्रिपाल में निर्वाचित राज्यपाल की व्यवस्था की गई थी, परन्तु इस व्यवस्था की कड़ी धानी-बन्ता की गई। धारोचको का कहना था कि मन्त्री तथा राज्यपाल दोनों ही जनता द्वारा सीधे चुने जायेंगे तब प्रत्येक राज्य में तर्धानिक व्यवस्था की दशा उत्पन्न होने की सम्भावना बनी रहेगी। कारण कि राज्यपाल और मन्त्री दोनों ही जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करेंगे तथा राज्यपाल और मन्त्री दोनों में से कोई भी किसी प्रश्न पर धारम-नामधेय करने को तैयार न होगा। प्रारूप समिति ने राज्यपालों की नियुक्ति का एक और मार्ग सुझाया, जिसके अनुसार 'निर्णीत राज्य का विधान मण्डल धार व्यक्तियों के नाम की सूची तैयार करे (जिनके लिए उनी राज्य के निवासी होने की शर्त नहीं होगी) और उन धारों नामों में से भारत का राष्ट्रपति किसी एक को राज्य के राज्यपाल के लिए नामांकित कर दे।' परन्तु इस प्रस्ताव को भी अन्ती-कृत कर दिया गया। धन में यह निर्णय किया गया कि राज्यपाल राष्ट्रपति द्वारा नामांकित हों।

**राज्यपाल की नियुक्ति के सम्बन्ध में कुछ धमिनमय (Convention) विरु-  
गित हुए हैं जैसे—**यह प्रायः अन्य राज्य का निवासी होता है। फलतः वह घुटयर्दी से धारत रहता है और राष्ट्रीय ध्वजा को बड़ासा देता है। राज्यपाल की नियुक्ति से पूर्व सम्बन्धित राज्य के मन्त्रिमण्डल में प्रायः कगमर्च कर लिया जाता है, किन्तु प्रत्येक स्थिति में संघ राज्य सरकार की धान मानने के लिए बाध्य नहीं है। 1967 में बंगाल में श्री धर्मवीर तथा बिहार में श्री कानूनधो की नियुक्तियां सम्बन्धित राज्य मन्त्रिमण्डलों की धान के विरुद्ध की गई थी। राज्यपाल की नियुक्ति के सम्बन्ध में यह एक गलत परम्परा विकसित हुई है कि निर्वाचन में हारे हुए या धारा राजनीतिम सनाहद दल द्वारा राज्यपाल बना दिये जाते हैं। जैसे के० मन्थानम, हाकिम

मोहम्मद, इब्राहीम, अजीत प्रसाद जैन, डॉ० सम्पूर्णानन्द, मोहनलाल गुप्ताडिया आदि । एक अन्य अम्बस्थ परम्परा यह विकसित हुई है कि प्रवक्ता प्रातः लोक-सेवको को राज्यपाल बना दिया जाता है जैसे पञ्जाब में श्री धर्मवीर तथा उड़ीसा में श्री नागेश नियुक्त किये गए । इस प्रकार की नियुक्ति के विरुद्ध यह तर्क दिया जाता है कि लोक सेवक मन्त्रालय के अधीन रहकर कार्य करते हैं अतः उनमें अधीनस्थ की मनोभावना उत्पन्न हो जाती है । वह राज्यपाल के रूप में मन्त्रिमण्डल को परामर्श, निर्देशन एवं चेतावनी देने में असम्य रहता है ।

**पद की अवधि (Tenure):**—माघारणनया राज्यपाल पाँच वर्ष की अवधि के लिए राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता है । कार्यकाल की समाप्ति के पूर्व राज्यपाल अपने पद से हटने के लिए त्यागपत्र दे सकता है । दूसरी ओर राष्ट्रपति चाहे तो उसे कार्यकाल के पूर्व भी हटा सकता है । अतः यह कहा जाता है कि राज्यपाल राष्ट्रपति के प्रसाद पर्यन्त अपने पद पर रहता है । संयुक्त राज्य अमेरिका में राज्यपाल जनता के द्वारा निर्वाचित व्यक्ति होते हैं और उनको केवल राज्य के विधान-मण्डल द्वारा सफल महाभियोग के द्वारा ही पद से हटाया जा सकता है ।

**पद के लिए योग्यताएँ (Qualifications):**—भारतीय संविधान की धारा 157 के अनुसार कोई भी व्यक्ति उस समय तक राज्यपाल नहीं बन सकता जब तक वह भारत का नागरिक न हो और उसकी आयु कम से कम 35 वर्ष की हो । इसके अतिरिक्त धारा 158 के अनुसार राज्यपाल समूह या विधान-मण्डल के किसी सदन का सदस्य नहीं होना चाहिए । यदि कोई व्यक्ति जो समूह या विधान-मण्डल का सदस्य हो और उसकी नियुक्ति राज्यपाल के पद पर की जाती है तो उसे पद ग्रहण करने के समय सदन की सदस्यता से त्यागपत्र देना होगा । इसके अनिर्दिष्ट राज्यपाल अन्य कोई लाभ का पद ग्रहण नहीं कर सकता है । इन योग्यताओं के अतिरिक्त व्यवहार में कुछ अन्य बातें भी देखी जा सकती हैं । राज्यपाल का पद निष्पक्ष कार्य की मांग करता है अतः वह न केवल राजनीतिक लड़ावों से अलग हो अपितु उसकी राजनीतिक महत्त्वकांक्षाएँ भी न हो । प्राशामनिक सुधार आयोग के अध्यक्ष दल में इस सम्बन्ध में यह सुझाव दिये हैं कि “राज्यपाल पद पर नियुक्त किया जाने वाला व्यक्ति 60 वर्ष की आयु वाला होना चाहिए, उसे सार्वजनिक जीवन का पर्याप्त अनुभव हो और वह सभी राजनीतिक लड़ावों से स्वतन्त्र हो । यह उसका अन्तिम पद होना चाहिए इसके पश्चात् वह केवल उपराष्ट्रपति या राष्ट्रपति के पद को छोड़ कर किसी अन्य पद को उसे नहीं दिया जाना चाहिए ।”

**वेतन तथा भत्ते (Pay and Allowances):**—राज्यपाल के वेतन, भत्ता तथा विशेषाधिकार आदि समूह कानून के द्वारा निर्धारित करनी है । जब तक समूह कानून द्वारा अन्यथा निर्णय न करे, राज्यपाल को 5,500 रुपये मासिक वेतन तथा अन्य भत्ते दिये जाएँगे । राज्यपाल का वेतन तथा भत्ते उसके कार्यकाल में कम नहीं किये जा सकते हैं । राज्यपाल को रहने के लिए किराया रहित निवास स्थान दिया



जाता है, जिसमें सभी आवश्यक सुविधाएँ होती हैं। इस निवास स्थान को राज-मनन कहा जाता है।

**पद की शपथ (Oath of Office).**—राज्यपाल को अपने पद ग्रहण करने से पूर्व उस राज्य के उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के सम्मुख शपथ या प्रतिज्ञा निम्नलिखित शब्दों में लेनी होती है तथा उस पर हस्ताक्षर करने होते हैं—

मे (नाम) ईश्वर की शपथ लेता हूँ कि मैं अद्यावत्क (राज्य का नाम) सत्यनिष्ठा में प्रतिज्ञा करता हूँ।

राज्यपाल के कार्यों का पालन करूँगा तथा अपनी सम्पूर्ण योग्यता से संविधान और विधि की परीक्षण, सहायण तथा प्रतिरक्षण करूँगा और मैं (राज्य का नाम) जनता की सेवा और कल्याण में निरत रहूँगा।

राज्यपाल अपने पद के निर्वहन में जो कार्य करता है और उससे सम्बन्धित अधिकारों का उपयोग करता है इसके लिए वह किसी भी न्यायालय के प्रति उत्तरदायी नहीं होता। उसकी पदावधि में उसे बन्दी या कारावासी करने के लिए किसी भी न्यायालय में कोई आदेशिका नहीं निबानी जा सकती।

**राज्यपाल की शक्तियाँ (Powers of the Governor).**—संविधान में राज्यपाल की अपने उत्तरदायित्व को पूरा करने के लिए अनेक प्रकार की शक्तियाँ दी हैं। प्रथम की शक्ति से उन्हें मुख्य रूप से चार भागों में बांटा जा सकता है—(1) कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ, (2) विधायिनी शक्तियाँ, (3) न्यायिक शक्तियाँ तथा (4) वित्तीय शक्तियाँ।

**कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers):**—संविधान की धारा 154 नियुक्त करती है कि राज्य की कार्यपालिका शक्ति राज्यपाल में निहित होगी तथा वह इसका प्रयोग इस संविधान के अनुसार या तो अपने प्राप या अपने अधीनस्थ अधिकारियों के द्वारा करेगा। राज्य के समस्त कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य राज्यपाल के नाम से किये जाते हैं। यह उन सब विषयों का प्रशासन करता है जिनके सम्बन्ध में राज्य के विधान-मण्डल को बाधित बनाने का अधिकार प्राप्त है।

राज्यपाल के कार्यों में अग्रगण्य देने के लिए राज्य में मन्त्रि-मण्डल की व्यवस्था की जाती है, इसका प्रधान मुख्य मन्त्री कहलाता है। मुख्य मन्त्री की नियुक्ति राज्यपाल के द्वारा की जाती है तथा अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति यह मुख्य मन्त्री की सलाह पर करता है, मन्त्री अपने पद पर राज्यपाल के प्रसाद पर्यन्त ही रहते हैं। राज्य की सरकार का कार्य सुविधानरूप बनाने तथा मन्त्रियों में इसका विभाजन करने के लिए यह नियम बना गया है। संविधान में राज्यपाल को अपने विवेक से कार्य करने की अनुमति दी गई है। और सा कार्य यह अपने विवेक से करेगा यह भी उसके विवेक पर ही निर्भर करता है। यही यह बना देना आवश्यक है कि हमने सार्वभौमिक शासन पद्धति को अपनाया है जिसके अनुसार सांसारिक कार्यपालिका शक्ति मन्त्रि-मण्डल में विभाजित है और शासनाध्यक्ष केवल नाममात्र का अध्यक्ष होता है। वास्तव में

मन्त्रि अपने पद पर उस समय तक बने रहेंगे जब तक कि उनको विधान-मण्डल का विद्वान्त प्राप्त हो। वह राज्य के महाधिवक्ता को नियुक्त करता है। उसको राज्य के लोक-सेवा आयोग के सभापति तथा अन्य मदस्यों को नियुक्त करने का भी अधिकार है। इसके अनतिरिक्त आन्त भारतीय समुदाय के एक प्रतिनिधि को विधान सभा में नियुक्त करने का अधिकार है, यदि उनको चुनाव में उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त न हो।

धारा 167 व्यवस्था करती है कि प्रत्येक राज्य के मुख्य मन्त्री को, राज्य-कार्यों के बारे में मन्त्रि-परिषद् के सारे निश्चय और कानून बनाने के लिए प्रस्तावों को राज्यपाल को पहुँचाने का, राज्य कार्यों के प्रशासन के बारे में तथा कानून बनाने के प्रस्तावों के बारे में, जिस जानकारी को राज्यपाल मगवाये, उसको देने का तथा किसी विषय को, जिस पर असल-असल मन्त्रियों ने निश्चय कर लिया हो, किन्तु मन्त्रि परिषद् ने विचार नहीं किया हो, राज्यपाल के चाहने पर परिषद् के सामने विचार के लिए रखने का कर्तव्य होगा।

धारा 166 के अनुसार, राज्य सरकार की समस्त कार्यपालिका कार्यवाही राज्यपाल के नाम से की हुई कही जाएगी। राज्यपाल के नाम से की गई आज्ञायें और दूसरे लोगों को उन्ही तरह से सही किया जायेगा जो राज्यपाल द्वारा बनाये जाने वाले नियमों में कहे गए हो तथा इस तरह सही किये गये आदेश या लिखित पर सन्देश इस बात पर न किया जायेगा कि वह राज्यपाल द्वारा दिया गया आदेश या लिखित नहीं है।

**विधायिनी शक्तियाँ (Legislative Powers).—**सविधान में राज्यपाल को बहुत सी विधायिनी शक्तियाँ दी गई हैं। धारा 174 के अनुसार, राज्यपाल विधान-मण्डल सदन या सदनों का अधिवेशन बुला सकता है। उसे यह भी अधिकार है कि वह किसी समय और किसी स्थान पर विधान-मण्डल का अधिवेशन बुला सकता है। परन्तु सविधान की धारा में यह स्पष्ट किया गया है कि विधान-मण्डल के दो अधिवेशनों के बीच छ मास में अधिक का समय नहीं होना चाहिए। राज्यपाल विधान-मण्डल को या उसके एक सदन को स्थगित कर सकता है और वह विधान सभा को स्थगित भी कर सकता है। वह विधान-मण्डल के किसी एक सदन को या दोनों सदनों को एक साथ सम्बोधित कर सकता है। वह धन विधेयों के अनतिरिक्त अन्य विधेयों को पुनर्विचार के लिए विधान मण्डल के पास भेज सकता है। राज्यपाल विधान-मण्डल के किसी सदन को सन्देश भेज सकता है तथा सम्बन्धित सदन उस पर गोप्रातिगोप विचार करेगा। राज्यपाल के लिए यह आवश्यक है कि वह प्रत्येक आम चुनाव के पश्चात् और प्रति वर्ष के प्रथम अधिवेशन में विधान सभा को (जहाँ दो सदन हो वहाँ दोनों सदनों को एक साथ) सम्बोधित करे। पंजाब, उत्तर प्रदेश, त्रिहार, बंगाल, बम्बई, मद्रास और मध्य प्रदेश में द्वि-सदनारम विधान-मण्डल हैं तथा दोष राज्यों में एक सदन वाले विधान मण्डल हैं।

राज्यपाल की अनुमति के बिना कोई भी विधेयक कानून नहीं बन सकता। इसलिए जब कोई विधेयक विधान-मण्डल में पारित हो जाता है तो उसे राज्यपाल के पास हस्ताक्षर के लिए भेजा जाता है। राज्यपाल चाहे तो विधान-मण्डल के द्वारा पारित विधेयक को उसके पुनः विचार के लिए भेज सकता है या वह निनी विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिए रक्षित कर सकता है। यदि किसी विधेयक को राज्य विधान-मण्डल राज्यपाल द्वारा दिये गये सुझावों सहित या उनके बिना दुसरा पास कर दे तो राज्यपाल को अपनी अनुमति देनी पड़ेगी क्योंकि अपने हस्ताक्षर करने होते। परन्तु इन प्रकार की व्यवस्था वित्त विधेयक पर लागू नहीं होती। यह इस प्रकार के विधेयक को पुनर्विचार के लिए नहीं भेज सकता।

राज्यपाल को अध्यादेश जारी करने का भी अधिकार प्राप्त है। अध्यादेश तब समय जारी किए जाते हैं जबकि विधानसभा का अधिवेशन नहीं हो रहा हो। राज्यपाल वेकल उन विषयों पर अध्यादेश बना सकता है जिन विषयों पर विधान सभा को कानून बनाने के अधिकार प्राप्त हैं। ऐसे किसी अध्यादेश का वही प्रभाव होता है जो राज्य की विधान सभा द्वारा बनाये गये किसी कानून का। परन्तु ये अध्यादेश विधान सभा के अधिवेशन प्रारम्भ होने के तुरन्त पश्चात् उनके निरधारण पेश किये जाते हैं और अधिवेशन प्रारम्भ होने के छः सप्ताह बाद लागू नहीं रहते हैं जब तक कि इनके पहले विधान सभा इसे स्वीकृत घोषित न कर दे। विधान सभा इसके पहले भी उसे रद्द घोषित कर सकती है तथा राज्यपाल भी उन्हें विनी समय वापिस ले सकता है। कुछ ऐसे विषय भी होते हैं जिन पर राज्यपाल को अध्यादेश जारी करने के पूर्व राष्ट्रपति की अनुमति लेनी आवश्यक होती है। कुछ ऐसे विषय भी हैं जिन पर कानून बनाने के पूर्व भी राष्ट्रपति की पूर्व-अनुमति या बाद में स्वीकृति आवश्यक होती है।

इन प्रकार हम देखते हैं कि राज्यपाल विधान-मण्डल का एक अंग है जिस प्रकार कि राष्ट्रपति राष्ट्र का।

**न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers) :**—राज्यपाल को अनेक प्रकार की न्याय सम्बन्धी शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। उसे यह अधिकार प्राप्त है कि राज्य के किसी कानून में विरुद्ध किसी अपराध के लिए दण्डित व्यक्ति के दण्ड को क्षमा कर सकता है, कम कर सकता है, मुक्त समय के लिए स्थगित कर सकता है। राज्यपाल के इस शक्ति के सम्बन्ध में कमांडर नागावरी के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने विचार किया था। उसका मत था कि राज्यपाल की शक्ति दण्डित के मरनाट तथा १०० रा० अमेरिका के राष्ट्रपति के समान है। राज्यपाल इस शक्ति का प्रयोग मुक्तियों के पहले, बीच में और बाद में कर सकता है। यद्यपि, राज्यपाल की यह शक्ति बहुत व्यापक है और उसे इसका प्रयोग जहाँ तक हो, कम ही करना चाहिए। परन्तु राज्यपाल मंत्र के कानूनों को तोड़ने वाले तथा मृत्यु दण्ड पाये हुए व्यक्तियों को क्षमा प्रदान नहीं कर सकता क्योंकि वे राष्ट्रपति के अधिकार क्षेत्र में आते हैं।

इसके प्रतिरिक्त राज्य के उच्च न्यायालय में न्यायाधीशों की नियुक्ति में उसकी सलाह ली जाती है तथा उस सलाह पर गहराई से विचार भी किया जाता है। जिला न्यायाधीशों की नियुक्ति तथा पदोन्नति भी राज्यपाल के द्वारा की जाती है। राष्ट्रपति की तरह राज्यपाल के विरुद्ध किसी प्रकार की फौजदारी कार्यवाही नहीं की जा सकती है तथा दीवानी कार्यवाही के लिए दो माह का नोटिस आवश्यक है। राज्यपाल के विरुद्ध किसी प्रकार का अभियोग नहीं चलाया जा सकता जब तक कि वह अपने पद पर झगड़ हो।

**वित्तीय शक्तियाँ (Financial Powers)** —सविधान की धारा 202 के अनुसार राज्यपाल वित्तीय वर्ष प्रारम्भ होने के पूर्व वित्त मंत्री द्वारा राज्य के विधान मण्डल के सम्मुख वार्षिक वित्त वितरण (बजट) रखता है। इसमें आगामी वर्ष के आम व्यय का विवरण होता है। कोई भी अनुदानों की माँग राज्यपाल की सिफारिशों के प्रतिरिक्त नहीं की जायेगी। धारा 205 के अन्तर्गत राज्यपाल पूरक, प्रतिरिक्त या अधिक अनुदानों की माँग राज्य विधान मण्डल से कर सकता है।

**घोषे ग्राम चुनाव के बाद राज्यपाल की भूमिका** —राज्यपाल की स्थिति के सम्बन्ध में घोषे ग्राम चुनावों के पश्चात् कई प्रकार के मतभेद बढ़ गये हैं। इसका कारण यह है कि इस ग्रामचुनाव के पश्चात् घोषे से अधिक राज्यों में गैर-कांग्रेसी सरकारें बनीं जिनसे मुख्य मंत्री तथा राज्यपाल के अधिकारों को लेकर कई प्रकार के मतभेद हमारे सामने आये हैं। वास्तव में राज्यपाल एक सर्वैधानिक प्रमुख होगा प्रपचा नहीं—इस प्रश्न का उत्तर स्पष्ट नहीं है। सविधान की धारा 163 (1) में लिखा है जिन बातों में राज्यपाल के लिए आवश्यक है कि वह स्वविवेक से कार्य करे, उन सब बातों को छोड़कर राज्यपाल की सहायता व मन्त्रणा के लिए एक मन्त्रि-मण्डल होगा जिसका अध्यक्ष मुख्य मंत्री होगा। इसके प्रतिरिक्त सविधान में यह भी लिखा है कि मन्त्री-मण्डल सामूहिक रूप से विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होगा। इन सब बातों पर विचार करके हम इस निर्णय पर पहुँचते हैं कि कुछ विशेष परिस्थितियों को छोड़ कर राज्यपाल अपने मन्त्रि-मण्डल की मन्त्रणा से बाध्य होगा। सन् 1935 के भारतीय अधिनियम के अनुसार राज्यपाल को अनेक प्रकार की स्वविवेक प्रपचा स्वेच्छाचारी शक्तियाँ दी गई थी, परन्तु नये सविधान में ये सब शक्तियाँ राज्यपाल से ले ली गई हैं। राज्यपाल को अब केवल सर्वैधानिक प्रमुख बना दिया गया है और राज्यों में उत्तरदायी सरकार की स्थापना कर दी गई है। इसलिए राज्यपाल बहुमन दल के नेता को मन्त्रि-मण्डल के निर्माण के लिए बुलाता है और उसे मुख्य मंत्री नियुक्त करता है। राज्यपाल मुख्य मंत्री की सलाह पर अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करेगा तथा समस्त प्रशासकीय कार्य उन्हीं की मन्त्रणा तथा सलाह के अनुसार चलायेगा। दूसरे शब्दों में हम कह सकते हैं कि राज्यपाल की सारी शक्तियों का प्रयोग मुख्य-मंत्री करेगा और राज्यपाल के नाम पर सारा प्रशासन चलायेगा। राज्यपाल को केवल अपने मन्त्रियों को मन्त्रणा, चेतावनी, और प्रोत्साहन देने का

प्रधिकार होगा। दूसरी ओर मुख्य मन्त्री का यह कर्तव्य होगा कि वह राज्यपाल को मन्त्रि-मण्डल के निश्चयों से पूरी तरह सूचित रहे और राज्यपाल को प्रशासन मन्त्राली पूर्ण जानकारी प्रस्तुत करे।

**चौथे घाम चुनावों के बाद राज्यपालों की चुनिंदा** — 1967 के चौथे घाम चुनावों के बाद राज्यपाल की भूमिका बड़ी जिम्मेदार रह गई है। उन्होंने कई भ्रष्टाचार पर घण्टे स्विचों का प्रयोग किया। इन चुनाव के राज्यों की राजनीति में मौलिक परिवर्तन हुआ, सत्ता पर कांग्रेस का एकाधिकार टूटा, अनेक राज्यों में गैर-राष्ट्रिय सरकारों का निर्माण हुआ और कांग्रेस को विशेष पक्ष में रोकना पड़ा। राज्यों की राजनीतिक स्थिरता ने, विधानसभा में किसी दल के स्पष्ट बहुमत के अभाव में, दल-बदलावों की राजनीति ने, सत्तावाद इन या अन्य की वृद्धि ने और प्रचलित सिद्धान्त-हीन राजनीति ने राज्यों के राज्यपालों को अनेक भ्रष्टाचार प्रदान किये जिनमें वे अपने स्वविवेक (Discretion) के अधिकारों का प्रयोग स्वतन्त्रतापूर्वक कर सकते थे। प्रत्येक राज्यपाल के जिस पद को नियमों, निष्पक्ष, सर्वपक्षिक, "प्रतिपक्षों का संरक्षक करने वाला" समझा जाता था वही राज्यपाल का पद अक्षय्य उभार कर सामने आया और उगरी वास्तविकता, सज्जता और महत्त्व को परिनिहित करना शुरू कर दिया। यह स्पष्ट होने लगा कि राज्यपाल नैतिक धर्मस्थ होने हुए भी, केवल नाम-मात्र का अधिकारी नहीं, बल्कि ऐसा पदाधिकारी है जो राज्य के प्रशासन में महत्वपूर्ण भूमिका बढ़ा कर सकता है।

राज्यपालों के स्वविवेक के बढ़ने का एक कारण यह भी था कि राज्यों में जिन संयुक्त मोर्चे की सरकारों का निर्माण किया गया उनमें 'वैचारिक साम्यता का अभाव' था; उनमें सिद्धान्तों और आदर्शों की एकता नहीं थी, वे तो कांक्षित विरोधवाद अर्थात् कांग्रेस हटानो की नारायणिक विचारधारा पर संयुक्त हुए थे और जैसे ही पद और लाभ के अंतर समझने हुए संयुक्त सरकारों के माफेदारों ने अपने समर्थन को वापस ले लिया और संयुक्त सरकारों का पतन हुआ। मार्च 1967 के लेकर मार्च 1972 तक देश के विभिन्न भागों में 24 बार सरकारों का पतन हुआ तथा 15 बार राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया। इन अवसरों पर राज्यपालों को स्विचों के द्वारा कार्य करने का अवसर प्राप्त हुआ। राज्यपालों को ऐसे निर्णय लेने पड़े जो कभी-कभी न्यायोचित प्रतीत होने थे, कभी-कभी राजनीतिक विचारों से प्रभावित प्रतीत होने थे और कभी-कभी केन्द्र द्वारा निर्दिष्ट प्रतीत होने थे। राज्यपालों के इन्हीं निर्णयों ने उस संविधानिक विवाद को जन्म दिया और राज्यपालों के अधिकार पर विद्या-प्रतिविद्या आरम्भ हुई। यहाँ कुछ ऐसे ही उदाहरण प्रस्तुत किये जा रहे हैं—

(1) विधानसभा में बहुमत के दावे का निर्णय :—जब तक विधानसभा में किसी एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त था और उसमें अपने नेता की चुनने की क्षमता

नहीं उठता। परन्तु जैसे ही दो या तीन दल या उनका गठबन्धन बहुमत का दावा करता है और अपने को मन्त्रिमण्डल के निर्माण का अधिकारी मानता है तो उस समय राज्यपाल का यह कार्य हो जाता है कि वह निश्चित करे कि किस दल का बहुमत है और किसे मुख्य मन्त्री बनाने के लिए आमंत्रित किया जाना चाहिए। मन् 1967 के आम चुनावों के बाद ऐसे कई मामले पैदा हुए।

(2) व्यवस्थापिका का अधिवेशन बुलाना, स्थगित करना तथा भंग करना—

जब राज्यों में स्वातंत्र्य पाया जाता है तो इस मदर्भ में राज्यपाल किसी भी अधिकांश का प्रयोग नहीं कर सकता और अपने दायित्वों को मुख्यमन्त्री की राय में पूरा करता है। परन्तु संयुक्त विधायक दलों के मन्त्रिमण्डलों के युग में जब कोई मुख्यमन्त्री विधानसभा में बहुमत का समर्थन अपने दल के सदस्यों में दल बदल के कारण अपना संयुक्त मोर्चे के किसी घटक के समर्थन से हट जाने के कारण खो देता था, तो उसे यह प्रलोभन होता था कि वह कुछ दिनों अपने पद पर बना रहे ताकि विरोधी सदस्यों को लालच देकर वह अपने साथ ले सके और विधानसभा में अपने बहुमत को दुबारा कायम कर सके। यदि मुख्यमन्त्री ने बहुमत का समर्थन विधानसभा के अधिवेशन के समापन के फौरन बाद खोया है तो वह विधान की 174 (1) बी धारा के अनुसार छ महीने तक विधानसभा का अधिवेशन बुलाये बिना अपने पद पर बना रह सकता है। कुछ मामलों में राज्यपालों ने मुख्यमन्त्री ने कहा कि वे विधानसभा के अधिवेशन को बुला कर यह पता लगायें कि उन्हें बहुमत का समर्थन प्राप्त है। यदि मुख्यमन्त्री ने ऐसा करने से इन्कार कर दिया तो राज्यपाल ने अपना विवेक का प्रयोग करके उन्हें पद-च्युत कर दिया। इस प्रकार की घटना सर्व प्रथम पं० बंगाल में घटी। वहाँ डॉ० पी० सी० घोष के नेतृत्व में 17 विधायकों ने श्री अन्नमय मुखर्जी के नेतृत्व में गठित संयुक्त मोर्चे की सरकार में अपना समर्थन वापिस ले लिया। राज्यपाल श्री धर्मवीर ने मुख्यमन्त्री से कहा कि 23 नवम्बर, 1967 तक विधानसभा का अधिवेशन बुला कर अपनी स्थिति का परीक्षण करे। मुख्यमन्त्री ने राज्यपाल का परामर्श यह कह कर अस्वीकार कर दिया कि विधानसभा का अधिवेशन छ महीने की अवधि में कभी भी बुलाया जा सकता है तथा वह राज्यपाल के परामर्श को मानने के लिए बाध्य नहीं है। इस पर राज्यपाल ने मुख्यमन्त्री को पदच्युत कर दिया और उसके स्थान पर डॉ० पी० सी० घोष को नियुक्त कर दिया गया। यदि अन्य राज्यों में समान परिस्थितियों में यही कदम उठाया जाता है तो सम्भवतः पश्चिमी नगल के राज्यपाल के कार्यों की इतनी तीव्र आलोचना न की जाती। गिहार, उत्तर प्रदेश आदि अन्य राज्यों में राज्यपालों ने समान समस्या होने हुए भी अन्नमय अन्नमय कर उठाये। इसका ही नहीं कई राज्यपालों ने बहुमत खोये हुए मुख्यमंत्रियों के परामर्श पर विधान भंग कर दिया जबकि गैर-कांग्रेसी राज्यों में ऐसा होने पर राज्यपाल ने उनके परामर्श को स्वीकार नहीं किया। इतना ही नहीं ऐसे भी मुख्य मंत्रियों का उदाहरण है जिन्होंने अपने मन्त्रिमण्डल के लिए सफ़ट उपस्थित होने पर स्वीकार (Speaker) के

द्वारा विधान मन्त्र के अधिवेशन का हवाला करके दिया और फिर राज्यपाल के द्वारा समाप्त करवा दिया।

उपरोक्त विवेचन में यह स्पष्ट है कि राज्यपालों ने अपनी इन संवैधानिक शक्तियों का प्रयोग इस प्रकार से नहीं किया जिससे उनकी राजनीतिक निष्पक्षता की अभिव्यक्ति होती हो। अतः यह स्वाभाविक ही था कि शेर-वाग्देवी नेता और संवैधानिक लोग राज्यपालों के कार्यों की आलोचना करते। यह भी सुनाय दिया गया कि राज्यपालों द्वारा अपनी शक्ति के दुरुपयोग को रोकने के लिए कुछ निर्देश (Guidelines) होनी चाहिए। परन्तु इनके समरप्राप्त हो समाधान हो सकेगा; यह बात सन्देहपूर्ण है। अतः आवश्यकता इस बात की है कि राजनीतिक दलों में अनुशासन को व्यावहारिक रूप दिया जाय, संसदीय शासन व्यवस्था के नियमों का ईमानदारी के साथ पालन किया जाये।

राज्यपाल की स्थिति के सम्बन्ध में कई व्यक्तियों ने (जिनमें कुछ राज्यपाल रह चुके हैं) अपने विचार व्यक्त किये हैं। कुछ विचार नीचे प्रस्तुत किये जा रहे हैं—

श्री एच० बी० मोदी, जो उत्तर प्रदेश के राज्यपाल थे, ने अपनी स्थिति को बताते हुए कहा है कि—“यह बताया जाने पर कि मुझे संवैधानिक स्थिति के अनुसार कार्य करना है, राज्यपाल को बहुत ही कम काम करना पड़ता है। इसलिए इन तरह का कार्य मेरी जिन्दगी में, जैसी कि मैं बिना चुन रहा हूँ, पूरी तरह से मुक्ति मिल ही जाता। इसलिए मैंने कार्य पैदा करने की कोशिश की। ऐसा हो सकता है कि मैं आश्चर्य से घुला था परन्तु किसी भी तरह मैंने अपने लिए तथा अपने समर्थकों के लिए बहुत सा काम पैदा किया।”

उन्होंने आगे कहा—“मैंने किसी भी वाद में बिना पक्षे हस्ताक्षर नहीं किए। अगर मैं किसी मामले को गमभीर नहीं पाता या किसी मामले पर धारणा की आवश्यकता होती, तब पन्तजी के मौज्जा से मैं सदैव ही विभागीय सचिव को बुलाने में मग्न होता था, कभी मुख्य सचिव, कभी विभागों के सचिव और कभी-कभी विभागों के अध्यक्षों को। मैं इस बात को जानता हूँ कि दूसरे राज्यों में तो यह प्रथा लागू है और न माय्य ही। किन्तु मैं इसके लिए, यह बहुत से कार्यों में से एक है, पन्तजी का आभारी हूँ। उन्होंने कभी आपत्ति या खिन्ने नहीं किया। मैंने ध्यापारी होने के नाते, ध्यापारी ढंग से सोचा कि मन्त्रियों को परीक्षा करना ठीक नहीं था जो पहले ही अधिक कार्यों में दबे हुए हैं और मेरे पास बुलाने पर इसलिए प्राप्ति है कि मैं राज्यपाल हूँ। इसलिए व्यक्तिगत सचिवों व विभागीय अध्यक्षों को बुलाने समय मैंने कहा—‘क्यों न मैं ऐसे मामलों में उनसे अपने पास पहुँचाऊँ’ जो मुझे सीधे बता सकते हैं।”

श्रीपट्टनी सीतारामैया, जो मध्य प्रदेश में राज्यपाल रह चुके थे, के अनुसार—  
“राज्यपाल का कार्य मेहमानों की दम्बत करना, उनको खाना, भोजन तथा दावत

कार्य मेहमानों और बुलाये गये लोगों की सूची ठीक करना है। कभी कभी वे पाते हैं कि पति पत्नियों को अलग-अलग बुलाया गया है। यदि पति और पत्नी को बुलाया गया तो बच्चों को शराबत करने के कारण छोड़ दिया गया। भोजन तथा दावत वे मेहमानों में भी फर्क रहता है। यह कहा गया कि पाक्षिक रिपोर्ट राष्ट्रपति को भेजनी होती है किन्तु इसके अतिरिक्त और कुछ रिपोर्ट में था ही नहीं।" ("The duties of a Governor lay more in visitors and in invites to lunch and dinner. Some times, he found that either the husband or the wife were separately invited. If both the husband and wife came, the children were kept out for their nuisance value. He pointed out that he was supposed to send a fortnightly report to the President of India, but from the entertainment, he did not know, what to report.")

श्री श्रीप्रकाश, राज्यपाल, मद्रास ने अपनी स्थिति का वर्णन करते हुए कहा है—“मुझे पूरा विश्वास है कि मुझे इन्दुप्रो में चिन्हित लाइन पर हस्ताक्षर केवल वैधानिक राज्यपाल के नाते करने हैं। किन्तु मैंने अपने आपको ‘निरदुःख’ पाया क्योंकि पटना ऐसी हुई कि कार्य मुक्त होकर जाने वाले मुख्य मंत्री ने मुझे कोई परामर्श नहीं दिया और नये मुख्यमंत्री ने अपना स्थान ग्रहण नहीं किया था। मैं नहीं जानता कि श्री अम्बर ने ऐसी हालत का कभी सोचा भी हो। किन्तु इससे मुझे बहुत आराम मिलेगा कि यदि वह मुझे यकीन दिला सके कि जो कुछ मैंने किया ठीक था।” (“I am fully assured that I will have nothing to do, but to act as constitutional Governor, signing on the dotted lines ... .”)

डॉ० पी० के० सेन, ने राज्यपाल की स्थिति बताते हुए कहा कि—“राज्यपाल का मुख्य कार्य यह है कि वह देखे कि सरकार का कार्य ठीक चल रहा है या नहीं। उसका कार्य हस्तक्षेप करना नहीं अपितु अपना सहयोग देना है जिससे कि सरकार का कार्य ठीक चल सके।” (“The functions of the Governor shall be to lubricate the machine of the Government, to see that the wheels are going on well be reason not of his interference, but of friendly cooperation.”)

श्री एम० आर० पाल्जे के अनुसार—“राज्यपाल राज्य का सर्वेधानिक प्रधान है और वास्तव में उसके पास कोई अधिकार नहीं है। वह अपना कार्य मन्त्रि-मण्डल के परामर्श पर करता है। उसका कार्य इसके अतिरिक्त कुछ भी नहीं कि वह एक सम्मानित व्यक्ति होता है जिसका किसी के साथ भी भेद भाव नहीं होता है। वह राज्य के राजनीतिक दलों और गति-विधियों में ऊपर होता है और नेताओं को प्रावश्यकता पड़ने पर वे उनसे विचार विमर्श कर सकते हैं, उनसे राय ले सकते हैं। वह राज्य के नेताओं को हमेशा ही उपलब्ध होता है।” (“He is merely



constitutional and symbolic head, possessing practically no powers in reality and acting always on the advice of his Ministers. The role which he is called upon to play cannot be any other than the role of a respectable and impartial dignitary, standing above the vortex of party-politics and always available to the State Government for consultation and guidance whenever the leaders of the Government are inclined to seek them .. ....")

उपर्युक्त विचार श्री राज्यपाल के कार्यालय के सम्बन्ध में दिये गये हैं। उनसे यह निष्कर्ष निकलता है कि राज्यपाल एक रजद स्टाम्प की तरह हैं या एक मर्यादित अध्यक्ष है जिनसे बात चिगी भी प्रहार के अधिनार नहीं है। श्री एच० बी० कामराज ने राज्यपाल के कार्यालय पर अपने विचार व्यक्त करने हुए कहा कि "राज्यपाल एक कठपुतली की तरह होता है जो एक ओर राज्य के मुख्य मंत्रियों, दूसरी ओर राष्ट्रपति अर्थात् वास्तव में प्रधान मंत्री के द्वारा नियन्त्रित रखा जाता है।" ("The Governor is little more than a puppet controlled by the Chief Minister, on the one hand, and by the President, that is to say virtually by the Prime-Minister, on the other.") लेकिन वास्तव में ऐसी बात नहीं है। राज्यपाल न तो एक रजद स्टाम्प की तरह हैं और न ही वह एक अधिनार रहित राज्य का प्रधान है। धनितु वह राज्य के प्रशासनिक कार्यों में अपना प्रभाव रखता है। वह ऐसी स्थितिवादी घाली है जहां राज्यपाल ही उनको सम्पादित करता है और उनमें व्यक्तिगत काम में ले करता है। निम्न कुछ ऐसे कार्य हैं जिनमें राज्यपाल अपने व्यक्तिगत की काम में लेकर हस्तक्षेप पूर्वक कार्य करता है—

- (क) मुख्य मंत्री की नियुक्ति,
- (ख) मन्त्रि-मण्डल को बर्खास्त करना,
- (ग) राज्य की विधान सभा को भंग करना,
- (घ) राष्ट्रपति को संबोधनीय स्थिति नाबू करने की सलाह देना,
- (ङ) मुख्य मंत्री को वह कर चिगी प्रदान की मन्त्रि-मण्डल में स्थापना।

अन्तर्जाली किंच के मतानुसार, "राज्यपाल के अधिनारों के विषय में सचिव-पाल की व्यवस्था को निम्नलिखित विशेषताओं के साथ चढ़ना होगा तभी जाकर उनकी स्थिति के सम्बन्ध में गहरी निर्णय लिया जा सकता है। एक ओर राज्यपाल स्थानीय राज्य का प्रमुख है और दूसरी ओर वह केन्द्र का प्रतिनिधि है जिसे मंत्र के विधान सचिवों से केन्द्र की नीति का पालन करना होता है। उनको प्रादेशिक अधिनार, धारा 164 के अनुसार प्रादेशिक मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति के साथ-साथ, प्रादेशिक विधान मण्डल को चुनने, बरद करने और भंग करने (धारा 174) तथा

विधेयता को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए गुराइन (पारा 213) तक पहुँचे हुए हैं। पारा 163 में अनुसार, प्रभुत्वपूर्ण मामलों में, वह अपने कार्य स्थिति में कर सकता है। गैरानिर्णय रूप में वह स्वयं इसका निर्णय करता है कि किस मामले में वह अपनी स्थिति में कार्य कर सकता है परन्तु व्यापार का प्रयोग दो प्रकार से सीमित है। प्रादेशिक राजनीति क्षेत्र में उसकी स्थिति कम हो जाती है और वहाँ उसे अपने संश्लेषण की गलाह पर ही कार्य करना होगा है। मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति के सम्बन्ध में उसका निर्णय विधान मण्डल के बहुमत दल और अन्य दलों की स्थिति पर निर्भर रहता है। केन्द्रीय मामलों में उसी अधिकार, केन्द्र से प्राप्ति प्रादेशों पर निर्भर है।"

क्या राज्यपाल निरंकुश बन सकता है ?—

राज्यपाल के स्वविवेक में अधिकारों पर दृष्टिगान करने से स्वतः ही एक प्रश्न गणितीय में उठता है कि क्या राज्यपाल निरंकुश बन सकता है ? क्या वह अपने स्वविवेक अधिकारों का दुरुपयोग कर सकता है ? इन प्रश्नों का उत्तर सरल है। किसी भी स्थिति में राज्यपाल न तो निरंकुश बन सकता है और न ही वह अपने अधिकारों का दुरुपयोग कर सकता है जब तक कि वह गविया की पाराओं में अनुसार कार्य करता है। जहाँ तक उसके स्वविवेक अधिकारों का प्रश्न है न तो मन्त्रिमण्डल उसे नियमित रूप से करता है और न ही राज्य विधान मण्डल पान्थु ऐसा करने पर राष्ट्रपति उसे अपने पद से हटा सकता है। इसका अर्थ यह हुआ कि राज्यपाल अपने स्वविवेक अधिकारों का स्वतन्त्र होकर उपयोग नहीं कर सकता। उस पर हमेशा ही राष्ट्रपति अर्थात् केन्द्र की नजर होती है। जब सामान्य तथा समाधारण दोनों ही स्थितियों में वह स्वतन्त्र होकर कार्य नहीं कर सकता है। वास्तव में, जब सामान्य स्थिति होती है तब वह मन्त्रिमण्डल की गलाह पर कार्य करता है। यदि वह ऐसा नहीं करता है तो राज्य में अनिरोध उत्पन्न हो जायेगा, जिसका उत्तरदायित्व राज्यपाल पर होगा। दूसरी ओर समाधारण स्थिति में (जो कि संवद के द्वारा उत्पन्न होती है—संवद तीन प्रकारके हो सकते हैं—(1) देश या उसके किसी भाग पर बाहरी आक्रमण का अन्त हो अथवा आन्तरिक अस्थिरता, (2) राज्य का शासन संविधान के अनुसार न चल सके और राष्ट्रपति उस राज्य के शासन को सम्भाल ले तथा (3) जब भारत की शासन व्यवस्था अविद्यमान हो जाये) वह राष्ट्रपति के अधिकारों के रूप में कार्य करता है। इस समय राज्यपाल के अधिकारों में वृद्धि हो जाती है, उस समय वह अपने विवेक में कार्य करता है तथा स्थिति को सम्भालता है।

प्रश्न में यह कहा जा सकता है कि राज्यपाल में नाम कुछ अधिकार हैं। वह स्वयं शासन तथा संविधानिक अधिकारों में कुछ और भी है। उसका प्रभाव राज्य के प्रशासन में देखा जा सकता है। यह सब उसके स्थिति पर निर्भर करता है। राष्ट्रपति पहले ही ऐसे व्यक्तियों को ही दण्ड के लिए चुनते हैं जो प्रशासन में

स्थाति प्राप्त हो, या सामाजिक प्रथवा राजनीतिक सेवा में जिनका गहन अनुदान हो। ऐसे व्यक्तियों को भले ही अधिकार नहीं दिए जाय फिर भी वे अपना राज्य के कार्यों में अनुदान देने हैं जिसको शासनी से देना जा सकता है। मध्य के राष्ट्रपति की भाँति उसे भी प्रोत्साहन देने, चेतावनो देने तथा धन्य विकल्प बताने का अधिकार है। ओ. सी. जी. सेर, नूतनपूर्व गुरप-मन्त्री, बम्बई के नगरों को यहाँ लिखना उचित होगा। उनसे अनुसार, राज्यपाल के पास बहुत कम अधिकार होते हुए भी यदि वह प्रच्छन्न राज्यपाल है तो प्रच्छन्न कार्य करेगा और यदि वह सराय राज्यपाल है तो कई प्रकार की प्रव्यवस्थायें उत्पन्न करेगा।"

श्री प्रस्तावी कृष्णवामी प्रखर ने यह प्रस्ताव की थी कि राज्यपाल वैधानिक प्रधान होगा। लेकिन, राज्यपाल का दूसरा व्यक्तित्व है और उसे दो प्रकार के कार्य करने पड़ते हैं। राष्ट्रिय ने उसे स्वविवेक के प्राधिकार दिये हैं जिनके प्रयोग में वह अपने उत्तरदायी मन्त्रियों के निर्णयों की अवहेलना कर सकता है। स्वविवेक के अनुसार कार्य करने का अर्थ मनमाने तरीके से कार्य करना नहीं है। इसका अर्थ है मज्जी के अनुसार कार्य करने की स्वतन्त्रता। लेकिन, "सार्वजनिक प्रशासन" में इसका अभिप्राय कतिपय परिस्थितियों में दूसरों के नियन्त्रण से स्वतन्त्र होकर अपनी प्रवृत्ति के अनुसार कार्य करना है। स्वविवेक का अभिप्राय यही और एतल के बीच निर्णय करना है। इसलिए जिसके पास स्वविवेक से कार्य करने की शक्ति है, वह यदि और विधि के नियम से बंधा रहता है।"

स्वविवेक शक्तियों और विशेष उत्तरदायित्वों को छोड़कर राज्यपाल से यह प्रार्था की जाती है कि वह वैधानिक प्रधान के रूप में आचरण करेगा। डॉ० सन्वेड-कर ने कहा था कि राज्यपाल दल का प्रतिनिधि नहीं है, अपितु वह राज्य के सम्पूर्ण जनता का प्रतिनिधि है अतः उसे सविनय राजनीति से पृथक् रहना चाहिए। यह एक निष्पक्ष निर्णायक की तरह है। उसे यह देखने रहना चाहिए कि राजनीति का ऐतल नियमानुसार ऐला जाय। उसे स्वयं एक गिनाही नहीं बन जाना चाहिए। उसे राज्य की प्रगति के लिए कार्य करना चाहिए।

राज्यपाल के लिए हिदायतें (Guidelines for Governors) :

स्वविवेक के क्षेत्र में राज्यपाल का आचरण निष्पक्ष, प्रमदित्य और उचित हो, इन उद्देश्यों को देखर कुछ क्षेत्र में यह भाग की गई कि राज्यपालों के लिए कुछ निर्देशक रेगायें या हिदायतें प्राप्त होनी चाहिए ताकि राज्यपाल समान परिस्थितियों में एक सा आचरण कर सके। क्योंकि मन् 1967 के बाद में भिन्न-भिन्न राज्यों में राज्यपालों ने समान परिस्थितियों के होने पर भी भिन्न-भिन्न ढंग में व्यवहार किया अतः इन भाग को बन मिला। मुख्यमन्त्री की नियुक्ति, पदच्युति, राज्य विधानमभा के अधिवेशन को बुलाने, उनका सभाबमान करने और उसे भम करने तथा राज्य में सदैवनिनय तन्त्र की प्रसफनता की गूचना देने आदि के प्रश्नों पर विचार-विमर्श

करने के लिए तत्कालीन राष्ट्रपति डॉ० वी० गिरि ने नवम्बर 1970 में जम्मू-कश्मीर राज्य के राज्यपाल श्री भगवान सहाय के नेतृत्व में 5 सदस्यों की एक समिति का गठन किया। ये सदस्य थे—डॉ० वी० गोपाल रेड्डी, केरल के राज्यपाल एम० वी० विश्वनाथन्, महाराष्ट्र के राज्यपाल धली यावर जय, बंगाल के भूतपूर्व राज्यपाल एस० एस० धवन। इस समिति ने अक्टूबर 1971 में अपने प्रतिवेदन को प्रस्तुत किया जिसकी सिफारिशों को राष्ट्रपति गिरि ने “समुचित प्रज्ञान” (Pooled wisdom) की सलाह दी। राज्यपालों के सम्मेलन, दिसम्बर 1971 में इस प्रतिवेदन पर विचार किया गया। समिति द्वारा दिये गये मुख्य सुझाव निम्न हैं—

(1) समिति राज्यपालों के लिए निर्देश रेखाएँ (Guidelines) निर्धारित करने के पक्ष में नहीं है। समिति का विश्वास था कि संविधान किसी ऐसी सलाह की स्थापना नहीं करता जो राज्यपाल को हिदायतें दे सके। राज्यपालों के लिए निर्देशक रेखाएँ प्रकट कर प्रजातन्त्र को विनाश से नहीं बचाया जा सकता। यह भी हो सकता है कि निम्नी परिस्थितियों में निर्देशक रेखाएँ सर्वप्रधानिक भावनाओं के ठीक विपरीत हों। सभी परिस्थितियों की पूर्ण कल्पना करना भी कठिन है। अतः प्रजातन्त्र को विनाश से बचाने के लिए विधायकों और राजनीतिक दलों में अनुशासन की आवश्यकता है, राज्यपालों के निर्देशक रेखा की नहीं।

(2) जब मुख्यमंत्री कम से कम समय विधानसभा में अपना दायित्व-परीक्षण करने के लिए तैयार न हों और वह उसका सामना करने से मुहं चुराये तो राज्यपाल मुख्यमंत्री को पदच्युत कर सकता है।

(3) किसी मुख्यमंत्री या मन्त्रिमण्डल को विधानसभा में बहुमत का समर्थन है अथवा नहीं, इसका निर्धारण विधानसभा में ही हो सकता है परन्तु कोई मुख्यमंत्री विधानसभा में दायित्व परीक्षण के प्रश्न को डालता है तो प्रथम दृष्टि में यह अनुमान लगाया जा सकता है कि मुख्यमंत्री को विधानसभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं है।

(4) जब वैकल्पिक सरकार के निर्माण की सम्भावना न हो तब राज्यपाल राष्ट्रपति को सवट की घोषणा करने और विधानसभा को भंग करने की सिफारिश कर सकता है।

(5) सामान्यतया नामजद (Nominated) अथवा जो विधानसभा का सदस्य न हो उसे मुख्यमंत्री पद पर नियुक्त नहीं करना चाहिए। यदि किसी सदस्य को नियुक्त किया भी जाय तो जीघ्रांतिशीघ्र उसके निर्वाचन की व्यवस्था होनी चाहिए और यदि छः महीने में निर्वाचित न हो सके तो उसे अपने पद से त्याग पत्र दे देना चाहिए।

(6) मुख्यमंत्री के पद-ग्रहण करने के बाद अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति में अनावश्यक देरी नहीं होनी चाहिए।

(7) समुक्त सरकारें सामेदारों के सहयोग और समर्थन पर निर्भर करती हैं। परन्तु यदि कोई सामेदार या सत्तास्व दल का कोई गुट सरकार से समर्थन यापिस ले लेता है तो मुख्यमंत्री को पद त्यागने की आवश्यकता नहीं। परन्तु यदि सामेदार या गुट के चलते होने से मुख्यमंत्री के बहुमत पर गम्भीर प्रभाव पड़ता है अर्थात् बहु धल्प मत में हो जाता है तो विधानमण्डल में उसे अपनी शक्ति-परीक्षण करना चाहिए।

(8) समुक्त दलों की सरकार को नेता के समुक्त दलों के निर्वाचित सदस्यों द्वारा चुना जाना चाहिए।

(9) राज्यपाल मंत्रियों के परामर्श को मानने के लिए बाध्य होना चाहिए। यद्यपि परामर्श के अन्वय में उसे अपनी आपत्तियों को प्रकट करने का अधिकार होना चाहिए।

(10) दल-बदल प्रथा पर रोक लगाना वांछित नहीं क्योंकि ऐसा करना कुछ सर्वपानिक धाराओं की उत्पत्ति करना होगा। सत्तास्व दल से अग्रहमत होना विधायकों को समक्ष अधिकार ही नहीं बल्कि प्रजातन्त्र का शासन भी है।

(11) राष्ट्रपति सचिवालय में एक कक्ष (Cell) की स्थापना की जाए जो राज्यपाल को समय-समय पर राजनीतिक और सर्वपानिक विभाग के सम्बन्ध में सूचनाएँ प्रदान करता रहे और उन्हें दल यात का ज्ञान हो जाए कि समुक्त राज्यपाल ने समुक्त स्थिति में कौसा आचरण किया और उससे कैसे आचरण की प्रेरणा की जाए।

(12) राज्यपाल राज्य का अध्यक्ष है। वह राष्ट्रपति का अधिकारी नहीं। उसके कार्य का क्षेत्र गविधान द्वारा निर्धारित है।

राज्यपाल की निर्दलीय और निष्पक्ष बनाने की आवश्यकता—

सन् 1967 से 1971 के काल में राज्यपाल द्वारा अपनाये गये आचरण ने गैर-नाप्रेणी मन्त्रिमण्डल के अविष्य को अग्रकार में डाल दिया। अतः राज्यपाल का पद गैर-प्राप्तियों के आलोचना का पात्र बन गया। अनेक क्षेत्र में राज्यपाल के नियुक्ति और स्थिति के सम्बन्ध में मूल परिवर्तनों की मांग की जाने लगी। अनेक नेताओं ने यह गुभाय दिया कि राज्यपाल की नियुक्ति राज्य सरकार के परामर्श से की जाए जिसका अनुगमन नगद द्वारा किया जाए। प्रास्ताविक आयोग ने भी अपने 17 जून, 1969 के प्रतिवेदन में मुख्यमंत्री के परामर्श की प्रथा को स्थिर परम्परा की संज्ञा दी। मोरलभा में विरोधी दल के तत्कालीन नेता श्री राग गुभाय सिंह ने यह गुभाय दिया कि राज्यपाल की नियुक्ति निष्पक्ष परामर्शदाताओं की परिषद् को सहायता से राष्ट्रपति द्वारा होनी चाहिए। संवैधानिक और सदसीय अध्ययन की संस्था के तत्कालीन कार्यकारी समिति श्री० एम० एन० सिन्हा ने भी गुभाय

दिया कि राज्यपालों की नियुक्ति के लिए एक राष्ट्रीय प्रायोग होना चाहिए जिसमें विरोधी दल का प्रतिनिधित्व होना चाहिए।

राज्यपालों पर विरोधी दलों के प्रहार का मूल कारण यह था कि उनका विश्वास था कि राज्यपाल ने अपनी सर्वप्रधान शक्तियों का प्रयोग न तो अपने 'सविशेष' (Discretion) के अन्तर्गत किया है और न ही 'व्यक्तिगत निर्णय' के अन्तर्गत यद्यपि केन्द्र के निदेशन पर बाध्य दल के राजनीतिक रक्षकों की पूर्ति के लिए किया है और केन्द्र ने राज्यपालों की सर्वप्रधान शक्तियों का दुरुपयोग किया है।

यह सत्य है कि जब तक विधानमण्डल के सदस्यों में तथा राजनीतिक दलों में नागरिक नैतिकता का विकास नहीं होता तथा जब तक दल-धर्म विधायकों के सम्बन्ध में किसी आधार-महत्ता का विकास नहीं होता और राजनीतिक दलों में गिद्दान्त के प्रति धारणा उत्पन्न नहीं होती तब तक राज्यपालों के लिए निर्दलीयता और निष्पक्षता से कार्य करना कठिन है। फिर भी राज्यपालों को निष्पक्ष एवं निर्दलीय बनाने के लिए निम्न कुछ सुझाव दिये जा सकते हैं—

(1) राजनीति में गतिविधि या निर्वाचनों में पराजित व्यक्तियों को राज्यपाल के पद पर नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए क्योंकि राजनीति के किसी भी व्यक्ति में यह प्रज्ञा नहीं की जा सकती कि वह निर्दलीय व निष्पक्ष बना रह सकता है।

(2) राज्यपाल की नियुक्ति के समय उक्त राज्य के मुख्यमंत्री की तलाह ही न ली जाये अपितु मन्त्रिमण्डल व विरोधी दल के नेताओं में भी परामर्श लिया जाय। ऐसा होने पर राज्यपाल सब राजनीतिक दलों में विद्यमान पैदा करने में सफल हो सकता जो उसने किन् राजनीतिक अस्थिरता के समय सम्बन्धित लाभप्रद हो सकता है।

(3) प्रशासन में वर्तमान अनुभव वाले व्यक्ति को ही दल पद पर नियुक्त किया जाना चाहिए। अतिरिक्त, ईमानदार व जन-सेवा के लिए समर्पित व्यक्तियों को राज्यपाल बनाया जाना चाहिए।

(4) राज्यपाल के सविशेष के अधिकारों की स्पष्ट व्याख्या होनी चाहिए। उसका मूल धर्मस्थ सर्वप्रधान और प्रजासत्ता की रक्षा, जनता का कल्याण और सेवा भाव होना चाहिए। उसे तो निष्पक्ष और निर्दलीय पर्यवेक्षक की भाँति राज्य की राजनीतिक घटनाओं की धारणा चाहिए न कि किसी दलीय धारणा में प्रेरित होकर।

(5) राज्यपाल पाँच वर्ष के बाद पुनः नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए। साथ ही इस अवधि के बाद उसे राजनीति में सम्भाग ले लेना चाहिए क्योंकि उसे किसी अन्य लाभ के पद पर नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए। ऐसा न होने पर राज्यपाल अपने केन्द्रीय स्वामियों की दृष्टि पूर्ति में ही मग्न रहेगा जो उसकी निष्पक्षता में बाधा उत्पन्न कर सकती है। मेधाव्यक्ति के बाद उसे पेन्शन दी जा सकती है।

(6) राज्यपान को केवल केन्द्र का अभिनर्ता (Agent) मात्र नहीं होना चाहिए। जहाँ उसे राष्ट्रीय एगता के रितो की रक्षा करने की वहाँ उसे राज्य की स्वायत्तता और प्रजातन्त्र की रक्षा के लिए प्रहरी भी होना चाहिए।

### मन्त्रि-परिषद्

(Council of Ministers)

मन्त्रिपान में हम बात का उल्लेख किया गया है कि प्रत्येक राज्य में एक मन्त्रि-परिषद् होगी जिसका प्रधान मुख्य मन्त्री होगा। मन्त्रिपान की धारा 167 के अनुसार राज्यपाल जिन कार्यों को स्वेच्छानुसार करेगा, उनको छोड़कर दोष कार्यों में मन्त्रि-परिषद्, राज्यपाल के कार्यों में सहाह और सहायता देगी। जैसा कि बताया जा चुका है कि मन्त्रिपान ने राज्यपाल की स्ववियेक क्षतियों की ध्यासा धरबा परिभाषा नहीं की है। केवल धागाम के राज्यपाल के सम्बन्ध में यह बताया गया है कि वह अनुमू-चित प्रादिम क्षेत्रों के प्रजासन के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के अभिनर्ता के रूप में स्ववियेक के अनुसार कार्य कर सकता है। किन्तु जिन विषयों पर स्ववियेक हैं निरुप्य करेगा, यह निरुप्य भी उसके विवेक पर ही निश्चित होगा और हम सम्बन्ध में उसका निरुप्य ही धनिम होगा।

मुख्य-मन्त्री तथा अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति (Appointment of Chief Minister and Ministers) :—मुख्य-मन्त्री की नियुक्ति राज्यपाल करता है तथा अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति राज्यपाल मुख्यमन्त्री की सलाह से करता है। मन्त्रिपान में यह भी लिखा गया है कि मन्त्रि-परिषद् सामूहिक रूप से विधानसभा के प्रति उत्तर-दायी होगा। इसका अर्थ यह होता है कि राज्य में उत्तरदायी शासन की स्थापना की गई है। उत्तरदायी शासन में राज्यपाल मुख्य-मन्त्री की नियुक्ति करने समय सदा ही अपने विवेक का सहारा नहीं लेता। साधारण रिति में यह विधानसभा के बहुमत दल के नेता को ही मुख्य-मन्त्री बनाता है और उसकी सलाह पर अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है। लेकिन यदि विधानसभा में किसी भी राजनैतिक दल की स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता है तो राज्यपाल अपने विवेक से मुख्य-मन्त्री तथा उसकी मन्त्रि-परिषद् की नियुक्ति में स्वतन्त्रता धरत सकता है। साधारणतया मुख्य-मन्त्री की नियुक्ति करने समय उसे परम्पराधी तथा रूढ़ियों का सहारा लेना होगा है।

यहाँ यह धता देना आवश्यक है कि केन्द्र की भांति राज्यों में भी तत्सदीय शासन व्यवस्था की अपनाया गया है। इसके अनुसार आम चुनावों के बाद में दीध ही विधानसभा का अधिवेशन बुलाकर उसमें बहुमत के नेता को मुख्य-मन्त्री बनाया जायेगा तथा मन्त्रि-परिषद् का निर्माण किया जायेगा। धरन्तु यह आवश्यक नहीं कि किसी एक दल को सदा ही स्पष्ट बहुमत मिलता रहेगा। सन् 1952, 1957 तथा 1967 में तमस द्रावनदोर-बोधीन, उड़ीसा तथा राजस्थान में विरोधी दलों ने एक मंयुक्त मोर्चा बनाकर अपने बहुमत को मिद्ध किया लेकिन विरोधी दलों के मंयुक्त मोर्चों के नेता को राज्यपान में मुख्य-मन्त्री नियुक्त नहीं किया। राज्यपानों ने

कहा कि क्योंकि विधानसभा में कांग्रेस ही सबसे बड़ा राजनैतिक दल है अतः उसी के नेता को बुलाकर मुख्य मन्त्री बनाया गया। परन्तु उनका यह कहना किसी प्रकार से उचित नहीं है।

कुछ गलत परम्पराएँ भी मुख्य-मन्त्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में अपनाई जा रही हैं जो प्रजातन्त्र के लिए घातक सिद्ध हो सकती हैं। साधारणतया राज्यपाल विधानसभा के बहुमत दल के नेता को ही मुख्य-मन्त्री नियुक्त करेगा। इसके प्रति रिक्त जो व्यक्ति विधानसभा का सदस्य नहीं है वह मुख्य मन्त्री नहीं बन सकता। परन्तु इस परम्परा को तीन बार तोड़ा जा चुका है। सर्वप्रथम इस परम्परा को (1952) मद्रास राज्य में तोड़ा गया जहाँ श्री सी० राजगोपालाचारी को विधान परिषद् का सदस्य नामजद कर उसे मुख्यमन्त्री बनाया गया जब कि श्री टी० प्रकाशम विधानसभा के सदस्य थे तथा मयुक्त मोर्चा के नेता थे जिनके पास बहुमत भी था। पुनः इस परम्परा को दूसरी बार बम्बई राज्य में तोड़ा गया जहाँ श्री मोरारजी देसाई को कि विधानसभा के लिए ग्राम चुनावों में हार गए थे वहाँ के राज्यपाल ने विधान परिषद् के लिए नामजद कर मुख्य मन्त्री नियुक्त किया और मन्त्रि-परिषद् बनाने को कहा। बिहार राज्य में श्री बी० पो० मण्डल को कि विधानसभा के सदस्य नहीं है राज्यपाल श्री बालूनाथ ने उन्हें बिहार राज्य परिषद् का सदस्य बनाकर उन्हें मुख्य-मन्त्री नियुक्त किया है। राज्यपालों के इस प्रकार के कार्यों को देखकर यह अनुमान लगाया जाता है कि इस प्रकार के कार्य करने के पूर्व वे या तो केन्द्रीय सरकार की राय लेते हैं या उसके कहने पर इस प्रकार का कार्य करते हैं। यदि राज्यपाल इस प्रकार की अनुचित नियुक्तियाँ करने रहें तो निश्चित ही लोगों का राज्यपाल के पद से विश्वास समाप्त हो जाएगा जो प्रजातन्त्र की नींव को कमजोर कर देगा।

अन्त में, निष्कर्ष के तौर पर यह कहा जा सकता है कि विशेष परिस्थितियों को छोड़कर साधारण परिस्थितियों में राज्यपाल उसी व्यक्ति को मुख्य-मन्त्री नियुक्त करेगा जो विधानसभा के बहुमत दल का नेता होगा। इसके साथ ही मुख्य-मन्त्री जिन लोगों को मन्त्रि-परिषद् में रखना चाहेगा उसमें राज्यपाल किसी तरह का हेर-फेर नहीं कर सकता। यदि वह ऐसा करता है तो मुख्य मन्त्री अपना पद त्यागने की धमकी देकर राज्यपाल को बाधित कर सकता है। अतः वास्तव में मन्त्रियों की नियुक्ति का अधिकार राज्यपाल के पास न होकर मुख्य मन्त्री के पास होता है। परन्तु नियुक्ति की शाना राज्यपाल द्वारा निकाली जाती है।

**मन्त्रियों के बीच कार्य का बँटवारा (Distribution of Portfolios) :—**

मुख्य मन्त्री की सलाह से राज्यपाल मन्त्रि-परिषद् के सदस्यों के बीच कार्यों का बँटवारा करता है। मन्त्रि-परिषद् का सम्पूर्ण एवं या आंशिक विभागों का अध्ययन होता है। विभाग के प्रमुख कार्य के आधार पर उसके पद को सम्बोधित किया जाता है जैसे राजस्व सम्बन्धी कार्य करने वाला मन्त्री राजस्व मन्त्री, वित्त-विभाग को सम्भालने वाला वित्त मन्त्री आदि आदि। मन्त्रि-परिषद् के सदस्यों के पास वास्तव में



बहुत प्रतिकार कायं होता है। अतः उनकी सहायता हेतु उप-मन्त्री होने हैं। वे स्वतन्त्र रूप से विनी विभाग के अध्यक्ष नहीं होते। वे मन्त्रि-परिषद् की बैठकों में भाग नहीं ले सकते। लेकिन आवश्यकता पड़ने पर उन्हें मन्त्रि-परिषद् की बैठक में बुलाया जा सकता है।

**योग्यताएँ (Qualifications)** — जहाँ तक मन्त्रियों की योग्यताओं का प्रश्न है यह स्पष्ट है कि वह विधानसभा का सदस्य होना चाहिए। परन्तु विधान में इस बात की व्यवस्था की गई है कि यदि कोई व्यक्ति विधान सभा का सदस्य न भी हो तो उसे केवल 6 माह के लिए मन्त्री बनाया जा सकता है। इस अवधि में उसे विधानसभा का सदस्य बनना आवश्यक होगा। ऐसा न होने पर वह अपने पद पर नहीं रह सकेगा।

**कार्यकाल (Tenure)** .— मन्त्रियों का कोई निश्चित कार्यकाल नहीं होता। संवैधानिक रूप में मन्त्रियों का कार्यकाल राज्यपाल की इच्छा पर निर्भर है। परन्तु व्यावहारिक रूप में मन्त्री तोय तब तक अपने पद पर बने रहते हैं जब तक कि उन्हें विधानसभा का विद्वान प्राप्त है। मन्त्रियों में से जैसे ही विधानसभा का विद्वान छूट जाता है वे लोग अपना त्याग-पत्र दे देंगे, ऐसा न करने पर राज्यपाल मन्त्रि-परिषद् को पदच्युत कर देगा। इसके प्रतिरिक्त यदि विधानसभा में दल-बदली के कारण मन्त्रि-परिषद् के दल या बहुमत न रहे तब भी उन्हें अपने पद से त्याग-पत्र देना होता है। अतः मन्त्रि-परिषद् विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होकर ही अपने पद पर रह सकती है। अतः मन्त्रियों के पद की कोई निश्चित अवधि नहीं होती।

**वेतन और भत्ते (Pay and Allowances)** :— मन्त्रियों के वेतन-भत्ते विधानसभा बानून द्वारा समय-समय पर निर्धारित करती है। विधानसभा को पूर्ण अधिकार है कि वह मन्त्रियों के वेतन में वृद्धि तथा कमी का बानून बना सके। इस समय राजस्वार्थ के मुख्य मन्त्री को 1250 रुपये प्रतिमाह वेतन तथा 500 रुपये भत्ते के रूप में दिये जाते हैं। अन्य मन्त्रियों को 1250 रुपया मासिक वेतन तथा 250 रुपये भत्ते के रूप में दिया जाता है। राज्य मन्त्रियों को 1125 रु० मासिक वेतन दिया जाता है। उप-मन्त्रियों को 1000 रुपया मासिक वेतन दिया जाता है। इसके प्रतिरिक्त उन्हें बिना बिरागे का भवन मात्र-भुज्जा सहित तथा सवारी भी प्रदान की जाती है।

**शपथ**— मन्त्रि-परिषद् के समस्त सदस्यों को अपने पद रिक्त होने के पूर्व अपने पद की शपथ तथा बोधनीयता शपथ राज्यपाल के समक्ष लेनी होती है।

### मन्त्रि-परिषद् के कार्य तथा अधिकार

#### (Powers and Functions of Council of Ministers)

संवैधानिक रूप में मन्त्रि-परिषद् का कार्य राज्यपाल को उसके कार्यों में सलाह देना है। परन्तु व्यावहारिक रूप में राज्यपाल की समस्त शक्ति का उपयोग

मनिपरिषद् के द्वारा किया जाता है। केन्द्र की भाँति राज्यों में उत्तरदायी शासन की स्थापना की गई है। ऐसी शासन व्यवस्था में राज्यपाल नहीं बल्कि जनता के प्रतिनिधि राज्य का शासन करते हैं। दूसरी बात यह है कि हमने सत्तारत्मक शासन व्यवस्था को अपनाया है। इस शासन व्यवस्था में केन्द्र तथा राज्यों के जो सम्मिश्र (राष्ट्रपति तथा राज्यपाल) होते हैं वे सर्वभारित सम्मिश्र होते हैं तथा समस्त शासन का कार्य मनि परिषद् के द्वारा किया जाता है। यही अपने कार्यों के लिए विधान-सभा तथा अन्तिम रूप से जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। यहाँ यह बताना देना आवश्यक है कि जिन विषयों या कार्यों का सम्पादन राज्यपाल अपने विवेक से करता है उसको छोड़कर अन्य कार्यों में राज्यपाल को मनि-परिषद् की मंजूरी के अनुसार कार्य करना होता है।

मनि-परिषद् का सबसे महत्वपूर्ण कार्य राज्य की नीति निर्धारण करना है। मनि-परिषद् के प्रत्येक सदस्य को नीति सम्बन्धी निर्णय मानने होते हैं। यदि कोई मंत्री नीति को मानने से अपनी असहमति प्रकट करता है तो उसने सामने सबसे अच्छा रास्ता अपने पद से त्याग-पत्र देना होता है।

प्रत्येक मंत्री एक या एक से अधिक विभाग का राजनीतिक अध्यक्ष होता है। वह अपने विभागों के दैनिक कार्यों की देख रेख रखता है। उसका मुख्य कार्य अपने विभाग के सम्बन्ध की नीति को बनाना तथा योजनाएँ बनाना है। इसके प्रतिरित वह यह भी देखता है कि नीति तथा योजना बराबर ठीक ढंग से निष्पादित की जा रही है या नहीं। प्रत्येक मंत्री का यह कार्य होता है कि वह विधान-सभा के समक्ष अपनी नीतियाँ तथा कार्यों को प्रस्तुत करे, विधान सभा के सदस्यों के द्वारा पूछे गए प्रश्नों तथा प्रश्न-प्रश्नों का उत्तर दे, विधान सभा में हो रहे वाद विवाद में भाग ले, सम्बन्धित विभाग के बिलों (Bills) को विधान सभा में प्रस्तुत करे, पसंद में हो रही महसूस में भाग ले चाहे चाहे।

### सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility)

संविधान की धारा 164 के अनुसार मनि परिषद् सामूहिक रूप से विधान सभा के प्रति उत्तरदायी है। सामूहिक उत्तरदायित्व का अर्थ यह होता है कि सभी मंत्री मिल कर एक मंत्री की नीति का समर्थन करने हैं। सभी मंत्री एक साथ मिल कर कार्य करते हैं। यदि किसी एक मंत्री के कार्यों की विधानसभा अपनी स्वीकृति प्रदान नहीं करती अर्थात् उसने प्रति अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर देती है तो सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के अन्तर्गत मनि-परिषद् के समस्त सदस्य एक साथ अपना त्याग-पत्र प्रस्तुत करते हैं। अतः यह कहा जा सकता है कि मनि-परिषद् के सदस्य एक साथ खड़े हैं तथा एक साथ बैठते हैं (They stand and sink together)।

**मुख्यमन्त्री का स्थान** — मुख्य-मन्त्री विधान सभा का नेता होता है। सभी मन्त्रियों की नियुक्ति राज्यपाल उसकी सलाह से ही करता है। वह मन्त्रियों के बीच कार्यों का वितरण अपनी इच्छानुसार करता है। इस मन्त्रिमंडल में उस पर किसी प्रकार का दबाव नहीं डाला जा सकता। वह जब चाहे तब मन्त्रियों के कार्यों में परिवर्तन कर सकता है। वह कुछ भीमा तक अपने मन्त्रियों के कार्यों का निरीक्षण भी करता है। वह मन्त्रि-मण्डल का प्रधान होता है। प्रधान होने के नाते वही मन्त्रि-मण्डल की बैठक को बुलाना है। वह भी वही तय करता है कि मन्त्रि-मण्डल की बैठक किस स्थान पर तथा कब होगी। साधारणतया मन्त्रि-मण्डल की बैठक एक सप्ताह में एक बार होती है परन्तु यदि वह चाहे या आवश्यकता होने पर उस में अधिक बार भी बैठक बुला सकता है। वह इन बैठकों का सभापतिश्च करता है। वह मुख्य मन्त्री होने के नाते राज्य का मुख्य प्रतिनिधि होता है। वह केन्द्र के साथ राज्य के सम्बन्ध में बात-चीत करता है। वह केन्द्रीय सरकार की विभाग परिषद् का पदेन सदस्य होता है तथा राज्य की विरासत परिषद् का पदेन अध्यक्ष होता है।

मुख्यमन्त्री राज्य प्रशासन की दूरी होता है। वह मन्त्रिमण्डल की मेहरबान का मुख्य प्रवक्ता है। अपने सभी मन्त्रियों की गुणना में वह समानता में प्रथम (First among equals) की स्थिति रखता है। वह न केवल मन्त्रिमंडल का नेतृत्व करता है बल्कि सम्पूर्ण राज्य का ही नेतृत्व करता है। वह अपने राज्य का एक प्रमुख व्यक्तित्व है तथा अपने राज्य विभाग में उसकी स्थिति प्रधानमन्त्री के समान होती है।

मुख्यमन्त्री की नीति, स्थिति एवं कार्यों के सम्बन्ध में प्रशासनिक सुधार आयोग (Administrative Reform Commission) ने अपने प्रतिवेदन में कुछ सुझाव दिये थे। उनमें कहा गया था कि मुख्यमन्त्री को अपनी परिषद् की टीम के वास्तविक नेता के रूप में व्यवहार करना चाहिए। यदि कोई मन्त्री उसकी राय में सहमत नहीं है तो वह उसमें त्यागपत्र माग सकता है। त्यागपत्र न देने की स्थिति में उसे हटाने के लिए आवश्यक कदम उठाए जा सकते हैं। उसके प्रतिरूप मुख्यमन्त्री की कार्यक्षमता कार्यों का एवं उचित आश्वासन प्रस्तुत करना चाहिए तथा दूसरे मन्त्रियों के भी सहयोगी व्यवहार करने के लिए कहना चाहिए।

मुख्य-मन्त्री के उपर्युक्त कार्यों का अध्ययन करने में हम हम निम्नलिखित पर पहुँचते हैं कि राज्य के मन्त्रि-मण्डल में मुख्य-मन्त्री का वृत्तराज है जो सभी मन्त्रि-मण्डल में प्रधानमन्त्री का। मुख्य-मन्त्री का प्रभाव राज्य के प्रशासन पर आमतौर से देखा जा सकता है। वह किसी भी नीति को प्रभावित कर सकता है। मुख्य-मन्त्री के अधिकार, उनका प्रभाव तथा उनका वास्तविक स्थान राज्य में क्या है, यह उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करता है। वह अपने व्यक्तित्व के कारण अपने गणयोगियों पर प्रभुत्व स्थापित कर सकता है तथा प्रशासन को प्रभावित कर सकता है।

## मन्त्रि-परिषद् का राज्यपाल से सम्बन्ध

(Relation between Council of Ministers and Governor)

हमारे सम्बिधान में यह लिखा गया है कि राज्यपाल के इच्छापर्यन्त मन्त्री अपने पद पर बने रहेंगे। इसका अर्थ यह नहीं कि राज्यपाल अपने मन्त्रियों को अपनी इच्छा से किसी समय भी पदच्युत कर सकेगा। राज्यपाल को मन्त्रियों को हटाने की यह शक्ति शैक्षणिक रूप में केवल सम्बिधान में दी गई है। व्यवहार में राज्यपाल के पास नाममात्र की शक्तियाँ होंगी और मन्त्रियों के पास वास्तविक शक्तियाँ रहेंगी, अतः मन्त्रियों के पीछे जब तक विधान सभा में बहुमत होगा, तब तक उनको राज्यपाल अपने पदों से नहीं हटा सकेगा। चूँकि राज्यों में उत्तरदायी सरकार की स्थापना की गई है, अतः राज्यपाल केवल एक सवैधानिक अध्यक्ष रह गया है और अब राज्यपाल के हाथ में से लगभग वे सारी स्वविवेक प्रवृत्ति-कारी शक्तियाँ ले ली गई हैं, जो उसको भारत सरकार अधिनियम, 1935 के अनुसार दी गई थी। यदि किसी निर्णय को केवल एक मन्त्री ने किया है और राज्यपाल के विचार में वह अनुचित निर्णय है, वह उस पर नारी मन्त्रि-परिषद् द्वारा विचार करवा सकता है।

1967 के आम चुनावों के बाद आधे से अधिक राज्यों में गैर-कांग्रेसी सरकारों की स्थापना हुई। विरोधी दलों ने संयुक्त मोर्चा का निर्माण किया और शासन सत्ता अपने हाथ में ली। परन्तु कई राज्यों में संयुक्त मोर्चा में दरारें पड़ने लगी और कई राज्यों में संयुक्त मोर्चे के गठक उनसे भ्रग्न हो गये। ऐसी स्थिति में राज्यपालों ने भ्रग्न-भ्रग्न राज्यों में भ्रग्न-भ्रग्न माप-दण्ड अपनाया। उन्होंने राज्य के मुख्यमन्त्री को बरताना भी कर दिया (उ० प्रदेश तथा प० बंगाल)। राजस्थान में राज्यपाल ने संयुक्त मोर्चा की सरकार नहीं बनने दी जबकि उसके पास बहुमत था। इस प्रकार मुख्यमन्त्री की नियुक्ति, उनकी पदच्युति तथा विधान मण्डल की भग्न करने सम्बन्धी अधिकार का राज्यपालों ने उचित और नियमित रूप में प्रयोग नहीं किया। पन्ध्रवर्ष राज्यपाल के सत्ता की सन् 1967-71 के बीच बड़ी प्रलोचना हुई और यह मान की गई कि राज्यपाल की निष्पक्ष और निर्दलीय होकर अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह करना चाहिये, न कि किसी राजनीतिक दल का अभिक्ता (Agent) बन कर।

मुख्यमन्त्री का यह कर्तव्य है कि राज्यपाल की मन्त्रि-परिषद् के निर्णयों तथा प्रशासन सम्बन्धी मामलों से सूचित रहे। राज्यपाल को यह भी अधिकार है कि मुख्य मन्त्री में किसी भी प्रशासन सम्बन्धी कार्य की सूचना प्राप्त कर सके। वह अपने मन्त्रियों को इंग्लैंड के राजा की भाँति चेतावनी, प्रोत्साहन तथा सन्तुष्टि दे सकता है। यदि कोई मन्त्री किसी कार्य को करने के लिए दृढ़ सव्य हो जाय और राज्यपाल की चेतावनी आदि का ध्यान न रखे, तो राज्यपाल उसका कुछ भी नहीं बिगाड़ सकता है। यद्यपि सारा राज्य प्रशासन राज्यपाल के नाम पर चलाया जाना

है तथापि इसके सम्बन्ध में भारत उत्तरदायित्व मन्त्रि-परिषद् का है। इनका होने हुए भी यह निश्चयपूर्वक कहा जा सकता है कि राज्यपाल मिट्टी की मृत्ति के समान नहीं है। एक बुद्धिमान मूडनीतिज्ञ तथा अनुभवी राज्यपाल अपने राज्य की नीति की व्यवस्था ही प्रभावित कर सकता है। दुर्दैवसे मेरे व्यक्तिगत ज्ञान के पास भी नाम मात्र की मतिमा ही है फिर भी महाशयों विक्टोरिया और एडवर्ड मन्त्रिमन्त्रियों ने अपने देश की राजनीति विभिन्न तौर पर विदेश नीति को काफी हद तक प्रभावित किया।

भारत के नये मंत्रिपरिषद् (1950) में राज्यपाल को बहुत ही कम स्वतंत्रता दी गयी है। उदाहरण के लिए, यदि राष्ट्रपति यात्री यात्रामुग, कुछ प्रत्यक्ष हमारी सम्भावना के कारण प्रान्त घोषणा कर दें, तो राज्यपाल उस समय अपनी मन्त्री-परिषद् की मन्त्रिमन्त्रियों के साथ नहीं होगा और वह केवल राष्ट्रपति के आदेशों का पालन करेगा। इसी प्रकार राज्यपाल के प्रतिवेदन के पक्षान्तरण और किसी अन्य तरीके से राष्ट्रपति को यह मतभेद हो जाय कि किसी राज्य में सर्वप्रधान उपकरणों में सामान नहीं बन सकता है, तो वह अपने आगत घोषित कर सकता है। ऐसे समय में राज्यपाल राष्ट्रपति के अनिवार्यता के रूप में कार्य करेगा तथा राष्ट्रपति के आदेशों का पालन करेगा हूँ राज्य के सामान के कार्यों को करेगा। ऐसी स्थिति में मन्त्रि-परिषद् को विघटित कर दिया जाता है। सामान के राज्यपाल की अनुमति जनजातियों और भीमा के प्रदेशों में भी स्वतंत्रता के कार्य करने का अधिकार है। ऐसे विषयों पर जहाँ राज्यपाल अपने विवेक को बाधें रूप देता यह राज्यपाल अपने मन्त्रि-परिषद् में मन्त्राह करने या उनकी मन्त्रिमन्त्रियों के कार्य करने के लिए बाध्य नहीं होता है।

### मन्त्रि-परिषद् का विधान सभा के साथ सम्बन्ध

(Relation between Council of Ministers and Legislature)

मन्त्रि-परिषद् का राज्य की विधान सभा या अन्धस्वाधिकार के साथ बहुत गहरा सम्बन्ध है। यह पहले ही बताया जा चुका है कि विधानसभा में जिन राजनीतिक दल का बहुमत होता है उसी के नेता को मन्त्रि-मण्डल के निर्माण के लिए चुनाया जाता है और उसी को राज्यपाल मुख्य-मन्त्री नियुक्त करता है। इसलिए मुख्य-मन्त्री विधान सभा तथा मन्त्रि-परिषद् के बीच बंधी का बंधे करता है। नये मंत्रिपरिषद् के सम्बन्ध में हमने मन्त्रिमन्त्रियों के व्यवस्था को ध्यान में रखा है जिसमें अनुसार कार्यपालिका (मन्त्रि-परिषद्) व्यवस्थापिका (विधानसभा) में चुनी जाती है, तथा उसी के प्रति उत्तरदायी होती है और तब तक अपने पद पर बनी रहती है जब तक कि उसे विधान सभा का अन्तर्गत प्राप्त हो। विधानसभा में कार्यपालिका के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व तथा लागू किया जा सकता है जबकि मुख्य-मन्त्री को अपने सहयोगी मन्त्रियों को नियुक्त करने तथा हटाने का पूर्ण अधिकार प्राप्त हो। तारे मन्त्री मुख्य मन्त्री की अध्यक्षता में टीम की भाँति कार्य करते हैं और विधान सभा द्वारा एक मन्त्री के हटाने जाने पर तारे मन्त्री त्याग पत्र दे दें।

विधान सभा का मन्त्रि-परिषद् पर पूर्ण नियन्त्रण रहता है। विधान सभा अधिवेशन, स्थगन प्रस्ताव और निन्दा प्रस्ताव, मन्त्रियों के वेतन में कटौती करने या मन्त्रियों के घोर विरोध करने पर भी किसी प्रस्ताव को पारित करके मन्त्रि-परिषद् में विश्वास की बमो दिसा सकती है। ऐसी अवस्था में मन्त्रि-परिषद् के सदस्य प्रायः अपनी त्याग पत्र दे दते हैं।

विधानसभा मन्त्रियों के कार्यों को जींचने के लिए जॉन समिति भी नियुक्त कर सकती है। विधानसभा के सदस्य मन्त्रि परिषद् के सदस्यों को प्रश्न पूछ सकते हैं तथा प्रश्न प्रश्न भी पूछ सकते हैं। बजट पर भी विधान सभा का पूर्ण नियन्त्रण रहता है और इसकी इच्छा के बिना मन्त्रियों के द्वारा कुछ भी खर्चा नहीं किया जा सकता।

मन्त्रियों का भी राज्य विधान सभा पर काफी प्रभाव रहता है। वे विधेयको के पक्ष में कई तर्क प्रस्तुत करते हैं। इन विधेयक किंगी निजी सदस्य द्वारा नहीं रखा जा सकता है। जिस प्रकार विधान सभा मुख्य-मंत्री को अधिवेशन का प्रस्ताव पारित करके हटा सकती हैं, वैसे ही वह भी राज्यपाल से विधानसभा का निघटन करवा सकती है। इसी कारण दोनों में अनिरोध उत्पन्न नहीं होने पाता, इसके विपरीत भेल-जोल बना रहता है।

अतः में, यह कहा जा सकता है कि चूँकि विधान सभा में कार्यो या प्रश्नों पर निर्णय बहुमत के आधार पर होता है अतः मन्त्रि-परिषद् अपने दल के बहुमत के आधार पर किसी भी कार्य को करने में सफल हो जाती है चाहे उसकी कितनी ही विपक्ष के द्वारा आलोचना की गई हो। अतः मन्त्री अपने बहुमत के कारण किसी भी कार्य को करने में सफल हो जाता है। व्यावहारिकता में मन्त्रि-परिषद् ही अधिक शक्तिशाली होती है।

### मन्त्रिमण्डल सचिवालय (The Cabinet Secretariat)

राजस्थान में मन्त्रिमण्डल सचिवालय की स्थापना भारत सरकार के मन्त्रिमण्डल सचिवालय को ध्यान में रखते हुए सन् 1960 में की गई थी। इसे कुछ विशेष प्रकृति के कार्य सौंपे गये। जैसे मन्त्रिमण्डल की निर्णय प्रक्रिया में सहयोग देना, मन्त्रिमण्डल के निर्णयों की क्रिया-विधि की देख-रेख करना, मुख्यमंत्री द्वारा चाही गई महत्त्वपूर्ण सूचनाएँ उपलब्ध कराना, मुख्य सचिव (Chief Secretary) की सहायता करना, विदेशी मिशनो एवं सरकारों से व्यवहार करना आदि। 1961 में राज्य स्तरीय सम्मेलनों का समस्त कार्य मन्त्रिमण्डल सचिवालय को सौंप दिया गया। इससे बाद क्षेत्रीय जिलाधीशों तथा पुलिस अधिष्ठाता की मीटिंग का कार्य भी मन्त्रिमण्डल सचिवालय को सौंपा गया।

मन्त्रिमण्डल सचिवालय के कार्य (Functions of the Cabinet Secretariat)—

मन्त्रिमण्डल सचिवालय अत्यन्त महत्त्वपूर्ण दायित्वों का निर्वाह करता है।

यह मन्त्रिमण्डल के समस्त विगी सामने की गरी और समुचित तत्वीर प्रस्तुत करने के लिए आवश्यक परामर्श देता है। इसके द्वारा मन्त्रिमण्डल की बैठकों के लिए आवश्यक प्राकटो तथा टिप्पणियों के साथ कार्य-युक्ति तैयार की जाती है। यह मन्त्रिमण्डल के निर्णयों की प्रियान्विति की व्यवस्था करना है। इसके अन्तर्गत यह सामान्य प्राशासनिक सम्बन्ध सम्बन्धी विषयों की पत्रन करना है। इसके द्वारा वरिष्ठ प्राशासनिक अधिकारियों के वर्तित सम्बन्ध सुचारु चलता है। इनमें विभागाध्यक्ष, जिलाधीश, मजिस्ट्रेट और सभी सश्री भाग लेते हैं तथा दिन-प्रतिदिन के प्रणामन की अन्तर्धान सम्बन्धों पर विचार करने हैं और समाधान दू करने हैं। मन्त्रिमण्डल मन्त्रिालय के कुछ प्रमुख कार्य निम्न हैं—

(1) मन्त्रिमण्डल सम्बन्धी कार्य (Functions Concerning to Cabinet)—

यह मन्त्रिमण्डल की बैठकों तथा प्रविनाशों में मत्पयता करता है। इसका प्रत्येक सर्वधानिक विषयों में सम्बन्ध है। मुख्यमन्त्री अथवा अन्य मन्त्रियों द्वारा मानी गई प्रत्येक सूचना तथा अन्य मत्पयता उपलब्ध कराना है। आर्थिक तथा सामान्य नीति सम्बन्धी मामलों में मन्त्रिमण्डल के सम्पूर्ण अनौपचारिक टिप्पणियाँ करता है। यह देखता है कि मन्त्रिमण्डल के द्वारा की गई निष्कारिण विषयों तथा विनिर्देशों के अनुकूल है या नहीं।

(2) सचिवालय सम्बन्धी कार्य (Functions Concerning to Secretariat)—

मन्त्रिमण्डल सचिवालय की सरकार सचिवालय के विभिन्न विभागों द्वारा दिये गये महत्वपूर्ण निर्णयों का त्रै-मासिक प्रतिवेदन भेजता होता है। यह मुख्य मन्त्रि द्वारा उठाई गई मुख्य नीति में मत्पयता करता है।

(3) केन्द्र तथा अन्य राज्यों से सम्बन्ध (Its relations with union and the other states)—

मन्त्रिमण्डल सचिवालय मत्पय सरकार तथा अन्य राज्यों की सरकारों में सम्बन्ध रखता है। उन्हें सामयिक रिपोर्ट भेजता है तथा उनके पत्रों का आदान-प्रदान करता है। यह सर्वधानिक मामलों की भी देखता है। यह भारत सरकार की, उनके द्वारा मागे गये त्रै-मासिक विवरण भेजता है।

(4) गवर्नर तथा प्रशासन सम्बन्धी कार्य (Functions Concerning to Governor and Administration)—

यह राज्य-सदन तथा गवर्नर के सम्पूर्ण कार्यवाही कार्य की व्यवस्था करता है। यह जनसभा, कृषि, उद्योग, मितार्थ, स्वास्थ्य, शिक्षा आदि महत्वपूर्ण विषयों के सम्बन्धित महत्वपूर्ण मामलों की तैयार करता है। राज्य सरकार के प्रतिनिधि जिन सम्मेलनों में शामिल होते हैं, उनकी महत्वपूर्ण निष्कारिणों के बारे में मन्त्रिमण्डल सचिवालय त्रै-मासिक प्रतिवेदन तैयार करता है। यह वर्तित प्राशासनिक प्रतिवेदनों का मन्त्रिमण्डल पर प्रस्तुत करने में तैयार करता है। यह सभी महत्वपूर्ण प्रकाशनों की समीक्षा करता है।

(5) पंचायती राज सम्बन्धी कार्य (Functions Concerning to Panchayati Raj)—

मन्त्रिमण्डल सचिवालय प्रजातान्त्रिक विवेन्दीकरण का मूल्यांकन करता है। प्रजातान्त्रिक विवेन्दीकरण के सम्बन्ध में लिये गये निर्णयों के बारे में यह मासिक प्रतिवेदन (Statement) तैयार करता है। यह एम०डी०ओ० तथा मन्त्रिमंडल द्वारा तैयार की गई अर्द्ध-वार्षिक निरीक्षण रिपोर्टों की परीक्षा करता है। यह जिलाधीशों तथा उप-जिलाधीशों के द्वारा लिये गये केस वर्क का मूल्यांकन करता है। यह वरिष्ठ अधिकारियों के सम्मेलनों का आयोजन करता है।

(6) योजना सम्बन्धी कार्य (Functions Concerning to Planning)—

योजना कार्यों पर होने वाले व्यय के लिए यह त्रै-मासिक प्रतिवेदन (जनवरी, अप्रैल, जुलाई तथा अक्टूबर) तैयार करता है। यह उत्पादनों के सम्बन्ध में अर्द्ध-वार्षिक प्रतिवेदन भी तैयार करता है।

(7) आर्थिक कार्य (Financial Functions)—

मन्त्रिमण्डल सचिवालय अगस्त में राष्ट्रीय धाय के सम्बन्ध में वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करता है। यह जून मास में पिछले वर्ष के बजट की वार्षिक पुनरीक्षा तैयार करता है।

(8) सेवावर्गी सम्बन्धी कार्य (Functions Concerning to Civil Services)—

मन्त्रिमण्डल सचिवालय अपने सभी अधिकारी तथा कर्मचारी वर्ग के सेवा-वर्ग सम्बन्धी विषयों पर विचार करता है।

**राजस्थान राज्य की व्यवस्थापिका**  
(Legislature of Rajasthan State)

सविधान की धारा 168 के अनुसार, कुछ राज्यों में द्विमतीय विधान मण्डल होने तथा कुछ अन्य राज्यों में केवल एक ही सदन होगा। उदाहरणार्थ पंजाब, उत्तरप्रदेश, बिहार, बंगाल, मद्रास, मैसूर, जम्मू तथा कश्मीर, महाराष्ट्र, आंध्र और मध्य प्रदेश में दो सदन हैं और राजस्थान, आसाम, हरियाणा, उड़ीसा, गुजरात, केरल और नागालैण्ड में एक सदन है। जहां राज्य में दो सदन हैं, उनको विधान सभा और विधान परिषद् के नाम से जाना जाता है। जहाँ केवल एक ही सदन है वहाँ पर उसे विधान सभा की संज्ञा दी गई है। इस प्रकार राजस्थान में व्यवस्थापिका एक सदन वाली है। सविधान की धारा 169 राज्यों में विधान परिषद् को हटाने अथवा स्थापित करने की व्यवस्था करती है। इसके अनुसार, ससद् किसी राज्य में से विधान परिषद् को तोड़ने अथवा स्थापित करने के लिए बाज़ूब बना कर व्यवस्था कर सकती है, यदि इन कार्यों के लिए राज्य विधान सभा अपने सम्पूर्ण सदस्यों के बहुमत तथा उपस्थित एवं मत देने वाले सदस्यों के 2/3 बहुमत से ऐसा करने के लिए प्रस्ताव पास करे।



प्रांतीय विधान समिति ने यह सिफारिश की थी कि प्रत्येक प्रांत को यह निर्णय करने की आज्ञा दी जाय कि यह दो सदन रखना चाहता है या नहीं एक । संविधान सभा ने इस प्रस्ताव को मान लिया और प्रांतों को इस बारे में निर्णय करने की आज्ञा दी गई । फलतः कई प्रांतों ने दो सदनों के पक्ष में निर्णय किया और कुछ ने एक सदन के पक्ष में । राजस्थान भी उन प्रांतों में से था जिसने एक सदन के पक्ष में निर्णय दिया । द्विसदनीय प्रणाली के पक्ष में मरसे बहुसंख्यकों तक यह दिया जाता है कि इस प्रकार की व्यवस्था नहीं होती है वही वास्तुतः उतावलेपन में पारित नहीं होते हैं और प्रत्येक विधेयक पर सम्झौता पूर्वक विचार किया जाता है । जो एक सदन रखना चाहते हैं उनके पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि दूसरे सदन के कारण व्यर्थ में ही पैसे खर्च आना है । बने कोई भी वास्तुतः उतावलेपन में गरी बनता क्योंकि प्रत्येक विधेयक के तीन पारित होने हैं और फिर उसको प्रवर-समिति के पास भेजा जाता है तथा राज्यपाल को भी उसे लौटाने के अधिकार प्राप्त है । ऐसे तर्कों ने किया है कि "यदि द्विसदनीय सदन प्रथम सदन में सफल हो जाता है तो यह व्यर्थ है और यदि इसका विरोध करता है तो पराजयी है ।" संविधान ने इस सम्बन्ध में किया है कि "द्विसदनीय प्रणाली के पक्ष में और विपक्ष में तर्क करने के पश्चात् हम इस निर्णय पर पहुँचते हैं कि द्विसदनीय वा निर्णय द्विसदनीय प्रणाली के पक्ष में ही है ।"

**विधानसभा की संरचना (Composition).—**विधान सभा के सदस्यों की संख्या प्रत्येक राज्य में निम्न निम्न है । संविधान में इस बात का उल्लेख किया गया है कि विधान सभा के सदस्यों की संख्या कम से कम 60 तथा अधिक से अधिक 500 हो सकती है । प्रत्येक राज्य में जनसंख्या के अनुसार विधान सभा की सदस्य संख्या निर्धारित है । साधारणतया 75,000 व्यक्तियों पर एक सदस्य निर्वाचित किया जाता है ।

राजस्थान के विधान सभा की सदस्य संख्या राज्य पुनर्गठन के पूर्व 160 थी और अजमेर राज्य की विधान सभा के सदस्यों की संख्या 30 थी । परन्तु राज्य पुनर्गठन के पश्चात् अजमेर के राजस्थान में मिल जाने के बाद राजस्थान विधान सभा की सदस्य संख्या 176 निर्धारित की गई, जिसमें 28 स्थान अनुसूचित जातियों के लिए तथा 20 स्थान अनुसूचित जन-जातियों के लिए सुरक्षित रखे गए । चौथे आम चुनाव में राजस्थान विधान सभा के सदस्यों की संख्या 184 कर दी गई एवं छठे आम चुनाव में विधान सभा के सदस्यों की संख्या बढ़ाकर 200 कर दी गई है ।

**वयस्क मतदाताधिकार (Adult Franchise):—**विधानसभा के चुनाव के लिए नये संविधान के अन्तर्गत वयस्क मतदाताधिकार की व्यवस्था की गई है । वयस्क मतदाताधिकार का अर्थ यह है कि 21 वर्ष के प्रत्येक व्यक्ति को ज्ञान, लिंग, भाषा, धर्म और प्रजाति इत्यादि के भेद के बिना वोट देने का अधिकार दिया गया है । वयस्क

विदेशियों, पागलों, दिवालियों और फौजदारी मामलों में दोषी सिद्ध होने वाले, जैसे मानदानी डाकुओं आदि को मत देने का अधिकार से वंचित रखा जाता है।

स्वतन्त्रता प्राप्त के पूर्व ब्रिटिश काल में केन्द्रीय तथा प्रान्तीय विधान मंडलों के चुनाव के लिए साम्प्रदायिक निर्वाचकमण की प्रथा प्रचलित थी। तब सविधान पंजाब होने पर दस प्रकार की साम्प्रदायिक चुनाव प्रथा को वन्द कर दिया गया है तथा इनके स्थान पर समुक्त निर्वाचकमण की प्रथा अपनाई गई है। किसी जाति के लिए कोई स्थान सुरक्षित नहीं रखे गये हैं, केवल अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जन-जातियों के लिए सुरक्षित स्थान रखने की व्यवस्था सविधान द्वारा प्रारम्भ में 10 वर्ष के लिए की गई थी परन्तु उसे और बढ़ा दिया गया है अर्थात् अब यह व्यवस्था जनवरी 1980 तक लागू रहेगी।

विधानसभा के निर्वाचन हेतु सम्पूर्ण राज्य को निर्वाचन क्षेत्रों में बांटा जाता है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में साधारणतया 75,000 की जनसंख्या का प्रतिनिधित्व हो। विधानसभा के निर्वाचन हेतु एक मदन वाले निर्वाचन क्षेत्र है। जिस निर्वाचन क्षेत्र में अनुसूचित जातियाँ या अनुसूचित जन-जातियों के लिए स्थान सुरक्षित हैं, उन क्षेत्रों में उन्हीं जातियों के व्यक्ति चुनाव में लड़े हो सकते हैं, परन्तु मतदान का अधिकार उन क्षेत्र में रहने वाले सभी नागरिकों को होता है।

विधानसभा की सदस्यता के लिए अर्हताएँ (Qualifications) — किसी राज्य की विधानसभा का सदस्य निर्वाचन होने के लिए प्रायः वही अर्हताएँ और शर्तें रखी गई हैं जो लोक सभा के सदस्यों के लिए रखी गई हैं। विधानसभा के लिए निर्वाचन में लड़े होने वाले प्रत्याशियों के लिए यह आवश्यक है कि —

(1) वह व्यक्ति भारत का नागरिक हो,

(2) जिसकी आयु 25 वर्ष से कम न हो,

(3) वह ऐसी अन्य योग्यताएँ रखता हो जो संसद के किसी कानून द्वारा निर्दिष्ट की जायें।

सविधान में दस बातें को कहा गया है कि निम्न अवयवनाओं (Disqualifications) वाले व्यक्ति विधान सभा के सदस्य नहीं हो सकते —

(1) भारत सरकार या किसी राज्य सरकार के अधीन किसी ऐसे लाभ के पद पर हो, जिस पद को कानून द्वारा राज्य के विधान मण्डल ने उन्मुक्ति नहीं दी है,

(2) यदि उसका मस्तिष्क ठीक नहीं है, तथा किसी मान्य न्यायालय ने उक्त घोषणा कर दी है,

(3) यदि वह दिवानिया है,

(4) यदि वह भारत का नागरिक नहीं है, अथवा स्वेच्छापूर्वक किसी अन्य देश की नागरिकता उमने ग्रहण कर ली है अथवा यदि उसकी राज्य भक्ति किसी अन्य विदेशी राज्य के प्रति है, अथवा

(5) यदि यह राज्य के विधानमण्डल के किसी कानून के द्वारा विधानमण्डल की सदस्यता के अधिकार में वृद्धि कर दिया गया है।

इन प्रयोग्यताओं के अनिवार्य होने से कुछ अन्य बातों को प्रयोग्यताओं के साथ जोड़ा गया है जैसे—

सुप्रासूत के अंतराधी को चुनाव लड़ने के लिए प्रयोग्य ठहराया गया है। यह व्यक्ति सुप्रासूत के लिए दण्ड भिन्नता की शारीर से स्वयं तब के लिए चुनाव लड़ने में प्रयोग्य रहेगा। सुप्रासूत कानून में इस प्रकार का संशोधन मसूदा में मग वर्ष (1976) में किया था और इसका नाम 'संवर्धित अधिकार अनुसूचित कानून' रखा गया।

इसी प्रकार यदि किसी व्यक्ति को अनाज व दवाओं की जमागोरी, सुनाया-गोरी प्रत्या भिलाषट के अंतराध में सजा दी गई हो और उसे कम से कम दो मास का कारावास भिन्ना हो तो ऐसा व्यक्ति अपनी सजा की शारीर में चुनाव लड़ने में प्रयोग्य होगा और छूटने के बाद भी पांच वर्षों तक चुनाव लड़ी लड़ सकेगा।

इसके अतिरिक्त भारत में यदि किसी व्यक्ति को किसी भी अंतराध में दो वर्ष से अधिक की सजा भिन्ना हो तो भी ऐसा व्यक्ति चुनाव लड़ने में प्रयोग्य होगा और उसने छूटने के पांच मास बाद तक यह प्रयोग्यता जारी रहेगी।

अधधि (Tenure).—विधानमण्डल की अधधि 5 वर्ष है परन्तु यह दसवें पूर्व की राज्यपाल द्वारा विपटित की जा सकती है। मकदकालीन पाषणा के समय मसूदा इस अधधि को बढ़ा सकती है परन्तु ऐसी परिस्थिति में मसूदा इस अधधि की एक मसूदा में एक वर्ष में अधिक नहीं बढ़ा सकती और मकदकालीन अधधि के समाप्ति होने के पश्चात् इसे 6 महीने से अधिक नहीं बढ़ा सकती। हाल ही में अधिधान के 42वें संवैधानिक संशोधन के द्वारा लोक सभा तथा राज्य विधान मण्डलों की कार्य-अधधि 5 वर्ष से बढ़ा कर 6 वर्ष कर दी गई थी। परन्तु माघ 1977 में हुए आम चुनावों में कांग्रेस दल की अवस्थित तार और जनता दल की केन्द्र में सरकार बनने के पश्चात् लोक-सभा तथा राज्य विधान-मण्डलों के कार्य-राज की पुनः पांच वर्ष रिये जाने के प्रयत्न जारी है। चुनाव अधधि का यह प्रयत्न दल ने दल घात की मकदकालीन दिया था कि उनकी सरकार बनने पर वह 42वें संवैधानिक संशोधन को रद्द करेगी। केन्द्र में जनता दल की सरकार बन गई और वे 42वें संवैधानिक संशोधन को रद्द करने के लिए रुक मकदकालीन है। ऐसी स्थिति में लोक सभा तथा राज्य विधान-मण्डलों की अधधि को पुनः 5 वर्ष करने के प्रयत्न का एक विधेयक लोक सभा में रखा गया है। लोक सभा स्थिति हो जाने के परिणामस्वरूप उस पर धर्म विचार नहीं हो पाया है।

गणपूति (Quorum) :—राज्यपाल विधानमण्डल में कार्य करने के लिए सदस्य गणना विधान सभा के नून सदस्य संख्या का दसवां भाग रखा गया है। इसका

पर्य यह हुआ कि कम से कम राजस्थान विधान सभा में 20 सदस्यों का उपस्थित होना अनिवार्य है। इससे प्रभाव में विधानसभा में की जाने वाली कार्यवाही गैर-कानूनी होगी। विधान सभा की बैठक सभी हो सकती है जबकि इसमें निश्चित सत्या उपस्थित हो, प्रत्येक बैठक स्थगित कर दी जाती है।

**विधान सभा के सदस्यों के विशेषाधिकार (Privileges of Members of the State Legislature)** — विधान सभा के सदस्यों का भी समूह के सदस्यों की भाँति विशेषाधिकार दिये गये हैं। संविधान की धारा 194 के अनुसार विधान सभा के सदस्यों को भाषण की स्वतन्त्रता दी गई है। सदन प्रत्येक बैठक में दिये गये भाषण के आधार पर उन पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। यदि सदन कोई भाषण, कार्यवाही प्रस्ताव कोई और बात प्रकाशित करता है, उनके लिए किसी सदस्य को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। सदस्यों तथा कमेटी के सदस्यों की शक्तियाँ, विशेषाधिकार तथा सुविधायें सम्यक् सम्यक् पर विधान सभा निश्चित करेगी। विधान सभा समय-समय पर अपने सदस्यों का वेतन निश्चित करेगी। विधान सभा के अधिवेशन के दिनों में उनकी गिरफ्तार भी नहीं किया जा सकता।

**विधान सभा के सत्र (Sessions of the State Legislature)** — विधान सभा के सत्र प्रत्येक अधिवेशन एक वर्ष में कम से कम दो होने चाहिए। पहिले अधिवेशन के सत्र में तथा दूसरे अधिवेशन के प्रारम्भ में 6 सत्र से अधिक समय नहीं बीतना चाहिए। राजस्थान विधान सभा के अधिवेशन को बुलाना है। वह उसके अधिवेशन को समाप्त भी कर सकता है।

**सदस्यों द्वारा शपथ (Oath of Members)** — विधानसभा के सदस्य अपने निर्वाचन होने पर सब तक विधानसभा के सदस्य नहीं रहना चाहेंगे जब तक कि वे अपने पद के प्रति तथा संविधान के प्रति वफादारी की शपथ नहीं लेंगे।

**विधानसभा के अधिकारी (Officers of the Legislature)** — विधान सभा के अध्यक्ष तथा उप-अध्यक्ष होते हैं। विधान सभा को अपने अध्यक्ष (Speaker) तथा उप-अध्यक्ष (Deputy Speaker) को चुनने का अधिकार है। अध्यक्ष विधान सभा की बैठकों का संचालन करता है। विधान सभा के अध्यक्ष के अधिकार तथा कर्तव्य लोक सभा के अध्यक्ष के समान मिलने जुलने हैं। उसका सबसे बड़ा कार्य यह है कि विधान सभा में सब कार्यवाहियों को किसी तथा विधियों के अनुसार चलाये। वह विधान सभा में शांति बनाये रखने के लिए भी उत्तरदायी है। वह यह भी देखता है कि कोई सदस्य असमरस भाषा (Unparliamentary Language) का प्रयोग न करे। उसकी अनुमति के बिना कोई भी सदस्य अपना भाषण नहीं दे सकता। अध्यक्ष बनने के पश्चात् वह व्यक्ति राजनीतिक दलों की गति-विधियों से ऊपर रह कर सभी दलों को समान समझता है तथा किसी के साथ पक्षपात

नहीं करता। वह सदन ने अधिरारो की रक्षा करता है। उसे निर्णायक मन देन का अधिकार होता है।

विधान सभा के अध्यक्ष का चुनाव बहुमत के आधार पर होता है। फिर भी राज्य का मुख्य मंत्री यह चाहता है कि अध्यक्ष का चुनाव सर्वसम्मति में हो और इसके लिए वह विरोधी दलों के नेताओं से भी परामर्श करता है। अध्यक्ष बनने के बाद वह विधान सभा की सब कार्यवाहियों को निष्पक्ष रूप में चलाता है। उसके पास में इन बात का अंतिम निर्णय होता है कि प्रमुख वित्त धन विधेयक (Money bill) है या नहीं। अध्यक्ष की अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष विधान सभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है।

अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष को हटाने का यही तरीका है जो लोक सभा में अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष को हटाने का है। यदि विधानसभा अपनी प्रवधि के पूर्ण विपक्षित बर ही जाती है तो अध्यक्ष के पद की समाप्ति नहीं होती। वह अपने पद पर नई विधान सभा के अधिवेशन तक आसित रहता है। जब अध्यक्ष की हटाने का प्रस्ताव विचार-धीन हो तो उस समय उपाध्यक्ष विधानसभा की बैठकों का सभापति बन जाएगा। अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष यदि चाहें तो अपने पद को त्यागपत्र देकर छोड़ सकते हैं। अध्यक्ष यदि अपने पद से त्याग पत्र देना चाहें तो वह उपाध्यक्ष के पास प्रस्ताव त्याग पत्र भेजेगा और यदि उपाध्यक्ष त्याग पत्र देना चाहें तो त्याग पत्र अध्यक्ष के पास भेजेगा।

### राज्य विधान सभा की शक्तियाँ

#### (Powers of the State Legislature)

राज्य की विधान सभा को कई प्रकार के अधिकार दिये गये हैं। अध्यक्ष की दृष्टि में विधान सभा के अधिकारों को निम्न भागों में बांटा जा सकता है। (क) विधायिनी अधिकार, (ख) वित्तीय अधिकार तथा (ग) कार्यपालिका पर नियंत्रण का अधिकार।

**विधायिनी अधिकार (Legislative Powers) :**—विधान सभा का मुख्य अधिकार कानून निर्माण करना है। राज्य की विधान सभा राज्य सूची पर कानून निर्माण कर सकती है। इसके प्रतिरिक्त उसे समवर्ती सूची (Concurrent List) पर भी कानून बनाने का अधिकार है। परन्तु यदि किसी समवर्ती विषय पर केन्द्र तथा राज्य दोनों कानून बना दें तो केन्द्र का कानून प्रभावशाली रहेगा। राज्य सूची में 66 विषय हैं तथा समवर्ती सूची में 47 विषय दिये गए हैं। राज्य सूची के मुख्य विषय ये हैं—सार्वजनिक व्यवस्था, प्रारक्षीय दल, न्याय प्रशासन, कारागार, सुधारालय, स्थानीय स्वशासन, जन-स्वास्थ्य तथा मर्दाई, तीर्थ यात्रा, कृषि, संचार, शिक्षा, पुस्तकालय, वन, मछली पकड़ना, बाजार और भेड़ें, सड़क और जुआ, रानियों का विवाह, उद्योग, व्यापार, बाट और माप, राजस्व, उत्पादन शुल्क आदि प्रादि।

विधान सभा के द्वारा पारित किये गये विधेयको को राज्यपाल ने पाम अनुमति के लिए भेजा जाता है। यदि राज्यपाल अपनी अनुमति विधेयक पर दे देता है अर्थात् हस्ताक्षर कर देता है तो वह विधेयक कानून बन जाता है। परन्तु राज्यपाल को यह अधिकार प्राप्त है कि वह उस विधेयक को पुन विचार के लिए विधान सभा के पास भेज दे और विधान सभा को उस पर विचार करना होगा। यदि विधान सभा विधेयक को दुबारा राज्यपाल के सुझावों सहित या बिना उसके भी पास कर देती है तो राज्यपाल को उस पर अपनी अनुमति देनी होगी। राज्यपाल चाहे तो किसी विधेयक को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भी भेज सकता है। राष्ट्रपति उस पर अनुमति दे सकता है अथवा उस पर कुछ सुझाव दे सकता है।

**वित्तीय अधिकार (Financial Powers)** — विधान सभा को अनेक प्रकार के वित्तीय अधिकार प्राप्त हैं। वजेट पर उसका पूर्ण नियन्त्रण होता है। प्रत्येक वित्तीय वर्ष प्रारम्भ होने के पूर्व वित्त मंत्री विधान सभा के सम्मुख राज्य की आय-व्यय का लेखा (बजट) प्रस्तुत करता है। वजेट में आगामी वर्ष के आय व्यय का उल्लेख के अतिरिक्त गत वर्ष की आय-व्यय का वर्णन भी होता है। वित्त मंत्री द्वारा पेश की गई माँग को विधान सभा कम कर सकती है अथवा अस्वीकार भी कर सकती है परन्तु उसे उन माँगों को बढ़ाने का अधिकार नहीं है। बिना विधान सभा की स्वीकृति के कोई भी टैक्स (कर) जनता पर नहीं लगाया जा सकता और न ही किसी प्रकार का धन राजकोष से खर्च किया जा सकता है।

साधारणतया वजेट के दो भाग कर दिये जाते हैं—(1) राज्य की संचित निधि पर भारित व्यय तथा (2) पधारित व्यय। राज्य की संचित निधि पर विधान सभा में बहुत ही सख्ती है लेकिन उस पर मतदान नहीं हो सकता। इस संचित निधि के खर्च में राज्यपाल के वेतन तथा भत्ते, विधान सभा का अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और उस न्यायालयों के न्यायाधीशों के वेतन तथा भत्ते और राज्य शोक-सेवा आयोग के खर्च आदि आते हैं। इसका अर्थ यह है कि इस खर्च के सम्बन्ध में विधान सभा की स्वीकृति लेनी आवश्यक नहीं है क्योंकि यह व्यय संचित निधि से सविधान के अनुसार किया जाता है। इसके अतिरिक्त दोष व्यय पर विधान सभा का पूर्ण नियन्त्रण रहता है। राज्यपाल को विनोय विधेयको को पुन विचार के लिए विधान सभा के पास लौटाने का अधिकार नहीं है।

**कार्यपालिका पर नियन्त्रण (Control over the Executive)** — केन्द्र की भाँति राज्यों में भी समदीय शासन व्यवस्था की स्थापना की गई है। इस प्रकार की व्यवस्था में कार्यपालिका (मन्त्रि-परिषद्) विधान सभा से चुनी जाती है, विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होती है तथा तब तक ही कार्य कर सकती है जब तक कि विधान सभा का आशीर्वाद प्राप्त रहता है। इस प्रकार विधान सभा का राज्य की वास्तविक कार्यपालिका पर पूर्ण नियन्त्रण रहता है। ये नियन्त्रण के तरीके हैं—  
(क) अविश्वास का प्रस्ताव, (ख) स्थगन का प्रस्ताव, (ग) निन्दा प्रस्ताव,

(घ) मन्त्री के वेतन में कटौती। तथा (ङ) मन्त्रियों द्वारा रखे गये किसी महत्वपूर्ण विधेयक को अस्वीकार करके अथवा मन्त्रियों के धोर विरोध करने पर भी किसी विधेयक को पास करके मन्त्रि-परिषद् में विद्वान की सभी प्रशंसा करना। इसके प्रतिरिक्त विधान सभा के सदस्य मन्त्रियों से प्रश्न तथा पूरक प्रश्न पूछ सकते हैं। उन्हें इन प्रश्नों का उत्तर देना होता है। केवल उन प्रश्नों का उत्तर देने के लिए मन्त्रियों को बाधित नहीं किया जा सकता जो कि मावेजिनर दिन में नहीं होता है। इस प्रकार विधान सभा का कार्यपालिका पर नियंत्रण रहता है।

विधान सभा इन कार्यों के प्रतिरिक्त भाग्य गणराज्य के राष्ट्रपति को निर्वाचित करने के लिए एक निर्वाचक मण्डल का रूप ग्रहण करती है। विधान सभा की कुछ भाग में मन्त्रिपाल में मनोपन करने का भी अधिकार है। मन्त्रिपाल की कई धाराओं के मनोपन के लिए साथे राज्यों के विधान मण्डलों की स्वीकृति आवश्यक होती है। इन धाराओं में जो मुख्य विषय आते हैं वे हैं - राष्ट्रपति के चुनाव, मन्त्रों में राज्यों के प्रतिनिधित्व आदि।

### विधान सभा की शक्तियों पर सीमाएँ

(Restrictions on the Powers of the Legislature)

यदि राज्य विधान मण्डलों को बहुत भी शक्तियाँ दी गई हैं तथापि वे अप्रभु सम्बन्धी हैं। इसका कारण यह है कि उनको मन्त्रिपाल में मनोपन करने का कोई अधिकार नहीं है। इसके प्रतिरिक्त राज्य विधान मण्डल की समस्त शक्तियों के विषय पर कानून बनाने का अधिकार है परन्तु इसका कोई कानून मन्त्रों के कानून का विरोधी है तो मन्त्रों का कानून लागू किया जायेगा और राज्य की विधान मण्डल द्वारा बनाया गया कानून उस सीमा तक रह सकता जायेगा जहाँ तक यह मन्त्रों के कानून का विरोधी है। राज्य विधान मण्डल को मन्त्र-सूची पर भी कानून बनाने का अधिकार नहीं है। इसके प्रतिरिक्त विधान सभा की शक्तियों पर निम्न सीमाएँ लगाई गई हैं—

(1) मन्त्रिकान्तिन घोषणा के समय मन्त्रों को राज्य सूची पर कानून बनाने का अधिकार है। जब राज्यपाल राष्ट्रपति को यह सूचना दे कि राज्य का शासन मन्त्रिपाल के अनुसार नहीं चल रहा, या यह अन्य किसी प्रकार इस बात से सम्बन्धित हो जाय कि राज्य का शासन मन्त्रिपाल की धाराओं के अनुसार नहीं चल रहा, या तब तो वह अपना शासन घोषित कर देता है। राष्ट्रपति का शासन घोषित करने से उस राज्य का शासन राष्ट्रपति स्वयं या अपने प्रतिनिधि के द्वारा चलता है क्योंकि ऐसी मन्त्रिकान्तिन घटना में राष्ट्रपति के पास राज्य की समस्त कार्यपालिका शक्ति आ जाती है। मन्त्रों को ऐसी राज्य सूची पर कानून बनाने का अधिकार मिल जाता है।

(2) यदि राज्य सभा उपस्थित और मनमान करने वाले सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से एक प्रस्ताव पास कर दे कि राज्य सूची के किसी विषय पर राष्ट्रीय हित

में कानून बनाना आवश्यक है, तो ससब्द को ऐसे विषय पर कुछ भीमित समय के लिए कानून बनाने का अधिकार होगा।

(3) राज्यपाल को सविधान में कुछ स्वविवेक तथा व्यक्तिगत निर्णय का अधिकार दिया गया है। उदाहरण के लिए, ग्रामाम के राज्यपाल को धनुसूचित जनजातियों और समवर्ती प्रदेशों के सम्बन्ध में ऐसी शक्तियाँ प्राप्त हैं। यदि ग्रामाम का विधान मण्डल इस सम्बन्ध में कोई कानून बनाता है तो राज्यपाल को उन कानूनों को लागू करने या न करने का अधिकार है।

(4) कुछ ऐसे विधेयक भी होते हैं जिन्हें विधान सभा में रखने के पूर्व राष्ट्रपति की स्वीकृति आवश्यक होती है। इस प्रकार की आवश्यकता उन विधेयकों के लिए होती है जो जनता की भलाई के लिए व्यापार वाणिज्य तथा एक राज्य का दूसरे राज्य के साथ व्यापार करने पर स्काबट पैदा करे।

(5) राज्यपाल को यह अधिकार दिया गया है कि वह किसी विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिए सुरक्षित रख सकता है।

### राज्य विधान मण्डल में कानून बनाने की प्रक्रिया

#### (Legislative Procedure of the State Legislature)

**धन विधेयक (Money Bill).**—विधेयक दो प्रकार के होते हैं—धन विधेयक और साधारण विधेयक। धन विधेयकों का सम्बन्ध कर लगाने, हटाने, कम करने, बढ़ाने और अन्य व्यय में होता है। धन विधेयक के सम्बन्ध में विधान सभा को सारी शक्तियाँ प्राप्त हैं। जहाँ दूसरा सदन भी होता है वहाँ उसके पास कोई वास्तविक शक्तियाँ नहीं होती। धन विधेयक केवल विधान सभा में पारित हो सकता है। विधान सभा के सदस्य उसमें कोई बढौती कर सकते हैं परन्तु वे किसी रकम को बढ़ा नहीं सकते। वे किसी रकम का स्वीकृति देने से इन्कार कर सकते हैं। धन विधेयक राज्य के वित्त मंत्री द्वारा या उसकी अनुपस्थिति में अन्य किसी मंत्री द्वारा विधान सभा में प्रस्तुत किया जाता है। कोई निजी सदस्य धन विधेयक को विधान सभा में पेश नहीं कर सकता। बजट या वार्षिक वित्त-विवरण धन विधेयक का सर्वोत्तम उदाहरण है। वित्त मंत्री इसको पहली सत्र में पूर्ण विधान सभा के सम्मुख प्रस्तुत करता है। बजट के दो भाग होते हैं। पहले भाग में वह सभा दिखाया जाता है जो राज्य की सचिव निधि में किया जाता है। निम्नलिखित व्यय प्रत्येक राज्य की सचिव निधि पर भारित व्यय होता है—

(1) राज्यपाल की उपनक्षिपों और भत्ते तथा उनके पद में सम्बद्ध अन्य व्यय,

(2) विधान सभा के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के, तथा जहाँ विधान परिषद् है, वहाँ विधान परिषद् के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के वेतन तथा भत्ते,

(3) ऋण भार और तत्सम्बन्धी खर्च,

(4) उच्च न्यायालय के वेतन और भत्ते सम्बन्धी खर्च;



(5) किसी न्यायालय या मन्त्रालय न्यायाधिकार के निर्माण अर्थात्, या पचाट के अनुदान के लिए धाराद्वय नई राशियाँ,

(6) अन्य कोई सब जो भारतीय संविधान द्वारा या राज्य के विधान मण्डल के कानून द्वारा दण प्रत्यक्ष भारत प्राप्ति की जाय ।

संविधान के अनुच्छेद 229, 291 तथा 322 में निम्नलिखित व्यवस्था की गयी निधि पर प्राप्ति किये गये हैं—

(1) उच्च न्यायालय के न्यायाधिकारों और मंत्रों के वेतन, सभी और निवृत्ति वेतन, तथा उच्च न्यायालय के प्रशासकीय व्यय [229 (3)]

(2) राज्य के मोक्ष सेवा आयोग के प्रबन्ध के लिए धाराद्वय सब जिनके प्रत्यक्ष आयोग के सदस्यों तथा कर्मचारियों को दिए जाने वाले वेतन भत्ते तथा निवृत्ति वेतन प्रादि (322) ।

उपरोक्त जो व्यवस्था की गयी निधि पर प्राप्ति है उन पर राज्य के विधान मण्डल में अनुदान नहीं हो सकता । लेकिन विधान मण्डल में इन व्ययों पर बाध-विवाद हो सकता है । अन्य सभी व्यय विधान सभा के सम्मले अनुदान की माँग के रूप में आने चाहिए । विधान सभा के सदस्यों को उन माँगों को स्वीकार करने या अस्वीकार करने का भी अधिकार है परन्तु किसी माँग को बढ़ाने का अधिकार नहीं है । विधान सभा के सदस्य उपाय नई माँग भी नहीं बढ़ा सकते । अनुदान के लिए भी माँग राज्यपाल की मर्यादा के बिना विधान सभा के सम्मुख नहीं रखी जायगी । उपायी विधान सभा ने अनुदान के लिए माँग स्वीकार करनी, उपायी उनको तथा सचित निधि में होने वाले सभी को विनियोग विधेयक के रूप में पास किया जाता है और विधान सभा उसको औपचारिक रूप में पारित करती है । विनियोग कर लगाने, बढ़ाने या कम करने के सम्बन्ध में सरकारी प्रत्यक्ष विधान सभा के सम्मुख वित्त विधेयक के रूप में पास किया जाता है । जहाँ पर विधान सभा के सदस्यों को किसी कर को स्वीकार, अस्वीकार या कम करने का अधिकार है परन्तु उन्हें नये करों का तत्काल बनाने या करों को बढ़ाने या कोई अधिकार प्राप्त नहीं है । नये करों को सभा में प्रस्ताव पेश करने को बढ़ाने के लिए सभी सत्रोत्तरों केवल वित्त मंत्री के द्वारा ही रखी जा सकती है । दण प्रकार जब दोनों धन विधेयक विधान सभा पारित कर देती है तो उसे विधान परिषद् के पास भेजा जाता है । जहाँ विधान परिषद् नहीं होती वहाँ सीधा पारित धन विधेयक राज्यपाल के पास हस्ताक्षर के लिए प्रस्तुत किया जाता है । राज्यपाल धन विधेयक पर अनुमति देने में इन्कार नहीं कर सकता । राज्यपाल के हस्ताक्षर के पश्चात् वह विधेयक कानून बन जाता है ।

साधारण विधेयक (Ordinary Bill) :—साधारण विधेयक दो प्रकार के होते हैं : निजी सदस्य विधेयक (Private Members Bill) और सरकारी विधेयक (Government Bill) । साधारण विधेयकों का सम्बन्ध करों के लगाने, घटाने प्रस्ताव बढ़ाने में नहीं होता है । साधारण विधेयक न केवल मंत्रियों अथवा विधान सभा के

सदस्यों के द्वारा भी रखे जा सकते हैं। ऐसे माध्याम्य विधेयक जो मन्त्रियों के अतिरिक्त राज्य विधान मण्डल (विधान मन्त्र तथा विधान परिषद्) के अन्य सदस्यों द्वारा रखे जाते हैं, उन्हें निजी सदस्य विधेयक कहा जाता है। जो विधेयक मन्त्रियों द्वारा पेश किये जाते हैं उन्हें सरकारी विधेयक कहा जाता है। किसी विधेयक को कानून बनाने में पूर्व निम्न अवस्थाओं में गुजरना होता है—

**विधेयक को प्रस्तुत करना तथा प्रथम वाचन (Introduction and First-Reading of the Bill)** —सरकारी विधेयकों के लिए एक महोर्न का नोटिस देने की आवश्यकता नहीं होती है। निजी सदस्य विधेयक को प्रस्तुत करने के लिए मारींग निश्चिन कर ही जाती है। निश्चिन निधि तो विधेयक प्रस्तुत करने वाला सदस्य अपने स्थान पर खड़ा होकर उस विधेयक को प्रस्तुत करने के लिए सदन की अनुमति मागता है और इससे पश्चात् विधेयक के धीर्षक को पढ़ता है। यदि विधेयक बहुत महत्वपूर्ण हो तो उसको प्रस्तुत करने वाला उस विधेयक के गुणों के बारे में अधिक भाषण दे सकता है। यदि उस सदन में उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों का बहुमत उस प्रस्ताव का समर्थन करे, तो वह प्रस्ताव स्वीकृत समझा जाता है।

इसके पश्चात् इस विधेयक को सरकारी गजट में छाप दिया जाता है। सरकारी विधेयक के लिए सदन की आज्ञा लेना आवश्यक नहीं है और न ही नोटिस देने की आवश्यकता है। इसके लिए यह काफी सम्भवा जाता है अगर इसकी सरकारी गजट में छाप दिया जाय। सरकारी विधेयक पर किसी समय आवश्यकता के अनुसार विचार किया जा सकता है। परन्तु निजी सदस्य विधेयकों पर केवल उनी समय विचार किया जाता है जब उसके लिए विशेष रूप से समय निश्चिन किया जाय। इस प्रक्रिया को विधेयक का प्रथम वाचन कहा जाता है।

**द्वितीय वाचन (Second Reading)** —प्रथम वाचन के बाद विधेयक को पेश करने वाला सदस्य यह प्रस्ताव रखता है कि उसके विधेयक का दूसरा वाचन किया जाय। इस अवस्था में विधेयक की प्रत्येक धारा पर बड़ी गहराई से विचार-विमर्श तथा वाद-विवाद नहीं होता बल्कि केवल उसके माध्याम्य सिद्धान्तों पर ही विचार होता है। जब कोई विधेयक बहुत से वाद पाम हो जाता है तो उसको प्रवर समिति (Select Committee) में भेज दिया जाता है।

**प्रवर समिति अवस्था (Select Committee Stage)** —प्रवर समिति विधान मण्डल के 25-30 सदस्यों की बनी होती है। द्वितीय वाचन के बाद विवाद पूर्ण विधेयकों को प्रवर समिति के पास भेज दिया जाता है। इस अवस्था में विधेयक की प्रत्येक धारा की गहरी छानबीन की जाती है। अनक प्रकार के सुझाव इस अवस्था में रखे जाते हैं और अन्त में एक प्रतिवेदन तैयार किया जाता है। इस प्रतिवेदन को सदन के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है।

तृतीय वाकन (Third Reading) — प्रथम मसिने के प्रतिवेदन के पश्चात् विधेयक का तृतीय वाकन आरम्भ होता है। इसमें विधेयक में प्रदत्त ही साधारण परिवर्तन लिये जा सकते हैं। इस अवस्था में विधेयक के साधारण सिद्धांतों पर बहस की जाती है तथा भाषा सम्बन्धी अनुद्धियाँ दीव की जाती हैं। इस अवस्था में विधेयक की प्राप्ति में परिवर्तन नहीं किया जा सकता या तो विधेयक को पूर्ण रूप में स्वीकार कर लिया जाता है और या फिर उसे अस्वीकार कर दिया जाता है।

जिन राज्यों में वेंचम एव मदन है, वहाँ पर विधेयक विधान सभा में पास हो जाने के पश्चात् राज्यपाल व पास अनुमति के लिए भेज दिया जाता है।

राज्यपाल की स्वीकृति (Assent of the Governor) — जब कोई विधेयक विधान मण्डल में पास हो जाता है तो उसे राज्यपाल के पास स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। राज्यपाल या तो उस पर अपनी अनुमति दे देता है अर्थात् हस्ताक्षर कर देता है या विधान मण्डल के पास पुन विचार करने के लिए अपना मार्गदर्शक सहित भेज देता है। यदि राज्य विधान मण्डल उस विधेयक को राज्यपाल द्वारा किये गये मार्गदर्शकों सहित या उनके बिना दुबारा पास कर देता है तो राज्यपाल को अपनी स्वीकृति देनी होगी। राज्यपाल की स्वीकृति के पश्चात् वह विधेयक लागू बन जाता है।

### राजस्थान राज्य की न्यायपालिका (Judiciary of Rajasthan State)

जिमी भी राज्य में न्यायपालिका का स्थान बड़ा महत्वपूर्ण होता है। सरकार के तीन भेग होते हैं—कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका। न्यायपालिका का महत्व इसलिए है कि वह विधान मण्डल द्वारा बनाये गये कानूनों को भंग करने वालों को दण्ड देती है। दूसरी ओर नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा है। यह न्यायपालिका के सरदार के रूप में भी कार्य करती है। आज विश्व में सभी देशों में न्यायपालिकाओं को स्वतन्त्र रखा जाता है जिससे कि नागरिकों की अधिक स्वतन्त्रता बनी रहे। गार्नर (Garner) ने न्यायपालिका की जिमी राज्य में महत्त्व देता है। वह लिखता है कि एक राज्य की न्याय के व्यवस्था के बिना चरणता भी नहीं की जा सकती है। लॉर्ड ब्रिज (Lord Bryce) के अनुसार, “जिमी शासन की स्पष्टता जानने के लिए उसकी न्याय व्यवस्था की निष्पक्षता से अधिक और कोई अच्छी मशीन नहीं है क्योंकि जिमी और चीज से नागरिकों की सुरक्षा और हितों पर दत्तना प्रभाव नहीं पड़ता जितना उससे उस ज्ञान से कि वह एक निश्चित, शीघ्र तथा पक्ष-पक्ष रहित न्याय शासन पर निर्भर रह सकता है।”

भारत में भी संघ तथा राज्यों में स्वतन्त्र न्याय व्यवस्था की स्थापना की गई है। साधारणतः सब राज्यों में दोहरे न्यायपालिकाएँ होती हैं—एक की तथा

राज्यों की। संयुक्त राज्य अमेरिका में दोहरी न्याय व्यवस्था है और वहाँ तथा तथा राज्यों के न्यायालय एक दूसरे से पृथक् हैं, परन्तु भारत में इस व्यवस्था को नहीं अपनाया है। ब्रिटिश शासन काल में सम्पूर्ण देश में एक ही संगठित न्यायपालिका का प्रबन्ध था। नये संविधान में भी इसी प्रकार की संगठित न्यायपालिका की व्यवस्था की गई है। भारत में जो व्यवस्था अपनाई गई है उसके अनुसार सभी उच्चतम न्यायालय के अधीन राज्यों के उच्च न्यायालय रखे गए हैं और उनके अधीन जिला न्यायालय रखे गये हैं। ये न्यायालय परस्पर एक दूसरे के अधीन हैं तथा एक के निर्णय उसके अधीन न्यायालय को मान्य होते हैं तथा उनके निर्णयों की अपील अपने ऊपरी न्यायालय में होनी है। इस प्रकार भारतीय न्याय व्यवस्था एक शृंगला-बद्ध न्याय-व्यवस्था है।

## राजस्थान का उच्च न्यायालय

(High Court of Rajasthan)

संविधान की धारा 214 में यह उल्लेख किया गया है कि प्रत्येक राज्य में एक उच्च न्यायालय होगा। धारा 215 के अनुसार, प्रत्येक उच्च न्यायालय एक अभिलेख न्यायालय होगा तथा उसे अपने अपमान के लिए दण्ड देने की शक्ति होगी। अधीन न्यायालय इसके निर्णयों को प्रमाणित मानते हैं। इन धाराओं के अनुरूप राजस्थान में भी एक उच्च न्यायालय की स्थापना की गई है, जिसका मुख्य कार्यालय जोधपुर में रखा गया है। हाल ही में पूर्वी राजस्थान के लोगों को शीघ्र न्याय दिलाने के लिए 31 जनवरी 1976 को जयपुर में हाईकोर्ट की एक बेंच की स्थापना की गई जिसका उद्घाटन तत्कालीन विधि मंत्री हरिराम चन्द्र गोस्वले ने किया। उद्घाटन भाषण में विधि मंत्री ने कहा कि पूर्वी राजस्थान के लोगों में काफी समय से बेंच के स्थापना की जरूरत महसूस की जा रही थी। उन्होंने कहा कि जयपुर में बेंच की स्थापना का निर्णय उपयोक्तता के आधार पर किया गया है। विधि मंत्री ने कहा कि सरकार चाहती है कि लोगों को शीघ्र व सस्ता न्याय मिले। जयपुर में बेंच आने से पूर्वी भाग के लोगों के लिए दूरी काफी कम हो जायेगी। प्राप्तिर जनता न्याय चाहती है और उम्मा न्याय हमारे दिमाग में हमेशा रहना चाहिये। उन्होंने कहा कि देश में कुछ लोगों का मत है कि उच्च न्यायालय को विभाजित नहीं किया जाना चाहिये। ऐसा करने पर उसके स्तर में गिरावट आयेगी। लेकिन अधिराज लोगों का मत है कि बेंच के प्रश्न पर एक विचार पर रुक नहीं रहा जा सकता। यह परिस्थितियों पर निर्भर करता है। यहाँ से पहले भी कई राज्यों में दो या तीन बेंचें स्थापित की गई हैं।

तीन एबल पीठ तथा एक द्विमण्ड पीठ बनाई गई है। न्यायाधीश पुरुषोत्तम दास बुढाण, श्री के. डी. शर्मा तथा श्री डी. पी. गुप्ता की एकल पीठ है जबकि न्यायाधीश रामजीलाल गुप्ता व राजेन्द्र सबर की द्विमण्डपीठ है।

**उच्च न्यायालय का संघटन (Composition of High Court)** — उच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीपति तथा कुछ न्यायाधीश होते हैं। न्यायाधीशों की संख्या राष्ट्रपति के द्वारा समय-समय पर निर्धारित की जाती है। प्रारम्भ में गवर्नर-जनरल ने अनुच्छेद 216 न परन्तु न उपबन्धित किया था कि राष्ट्रपति उच्च न्यायालय के लिए समय-समय पर जितने न्यायाधीशों की आवश्यकता समझे, उनमें नियुक्त कर सकता है और समय-समय पर न्यायालय के लिए अधिकतम न्यायाधीशों की संख्या भी वही निर्धारित करेगा। किन्तु नवम् मंशोधन अधिनियम के अनुच्छेद 216 के उक्त परन्तु न को समाप्त कर दिया है क्योंकि उसका अर्थ व्यावहारिक महत्त्व नहीं रह गया है। इस समय राजस्थान उच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीपति तथा 8 दूसरे न्यायाधीपति हैं। वर्तमान मुख्य न्यायाधीश न्यायद्वितीय श्री वेदपाल त्वागी हैं।

**न्यायाधीश की नियुक्ति (Appointment of the Judges) :**— उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीपति की नियुक्ति राष्ट्रपति भारत के प्रधान न्यायाधीपति (उच्चतम न्यायालय के मुख्य न्यायाधीपति) तथा उन राज्य के राज्यपाल की समझौते पर होता है। अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति करने समय राष्ट्रपति इनके प्रतिनिधित्व उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की सलाह भी लेता है। मुख्य न्यायाधीश और अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति स्वयं अपने हस्ताक्षर और मुद्रा सहित अधिनियम द्वारा करता है।

**न्यायाधीशों की योग्यताएँ (Qualifications)** — उच्च न्यायालय के न्यायाधीश बनने के लिए कुछ योग्यताओं का निर्धारित किया गया है, उनके अन्तर्गत में कोई भी व्यक्ति न्यायाधीश के पद पर नियुक्त नहीं किया जा सकेगा। ये योग्यताएँ निम्नलिखित हैं :

- (1) वह भारत का नागरिक हो।
- (2) वह भारत में किसी न्यायिक पद पर कम से कम 10 वर्ष कार्य कर चुका हो, तथा
- (3) भारत के किसी राज्य के उच्च न्यायालय में कम से कम 10 वर्ष तक अधिवृत्ता रह चुका हो।

**कार्यकाल (Tenure)** — न्यायाधीशों के कार्यकाल के सम्बन्ध में यह स्पष्ट किया गया है कि वे 62 वर्ष तक अपने पद पर रह सकेंगे। लेकिन कोई भी न्यायाधीश अवधि में पूर्व यदि चाहे तो त्याग-पत्र देकर अपने पद से हट सकता है। सेवा निवृत्त होने के पश्चात् उसे पेन्शन भी दी जाती है।

**न्यायाधीशों को हटाना (Removal of the Judges) :**— उच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश को हटाने का वही तरीका काम में लाया जाता है जो कि उच्चतम न्यायालय के किसी न्यायाधीश के हटाने के लिए लागू होता है।

इस प्रकार उच्च न्यायालय के न्यायाधीश अपने पदों पर उतने ही मुग्नित हैं जितने कि उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश अपने पदों पर मुग्नित हैं। न्यायपालिका की स्वतन्त्रता को बनाये रखने के लिए यह आवश्यक समझा गया कि न्यायाधीशों के हटाने का तरीका कठिन होना चाहिये जिससे उनके मर्यादा की सुरक्षा हो सके और वे कार्यपालिका के दबाव में न आ सकें। अतः संविधान में यह उपलब्ध रखा गया है कि उच्च न्यायालय का कोई भी न्यायाधीश जब तक नहीं हटाया जा सकता जब तक संसद के दोनों सदनों उस पर सिद्ध कदाचार अथवा असमर्थता का आरोप लगाकर उपस्थित एवं मतदान करने वाले दो-तिहाई सदस्यों के बहुमत से और संसद सत्रों के बहुमत से इस हेतु उसी अधिवेशन में एक प्रस्ताव पारित कर दे राष्ट्रपति के नाम न भेज दे। उस पर राष्ट्रपति के हस्ताक्षर होने के पश्चात् उस न्यायाधीश को अपने पद से हटा दिया जायेगा।

**न्यायाधीशों का वेतन आदि (Pay and Allowances of Judges)**—उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को 4,000 रुपये तथा अन्य न्यायाधीशों को 3,500 रुपये मासिक वेतन दिया जाता है। उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन आदि में कमी नहीं की जा सकती। इस सम्बन्ध में न तो संसद और न राज्य के विधान मण्डल को किसी प्रकार में अधिकार प्राप्त है। केवल एक ही स्थिति में राष्ट्रपति न्यायाधीशों के वेतन में कमी कर सकता है और वह स्थिति है वित्तीय आपत्त (Financial Emergency) की घोषणा। जैसा कि पहले बताया जा चुका है कि न्यायाधीशों का वेतन राज्य की सन्निधि से दिया जाता है। इनके वेतन, भत्ते आदि पर राज्य की विधान सभा मतदान भी नहीं कर सकती है। ऐसा करने का मुख्य अभिप्राय यह था कि न्यायपालिका को स्वतन्त्र रखा जा सके। अन्यथा कार्यपालिका के द्वारा वेतन में कमी की धमकी दे कर अनुचित कार्य कराया जा सकता है।

**सेवा-निवृत्ति के पश्चात् वकालत पर रोक (Restrictions on Practice after Retirement)**—प्रारम्भ में संविधान में इस बात का उल्लेख किया गया था कि जो व्यक्ति उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के पद पर रह चुका है, वह फिर भारत क्षेत्र के किसी न्यायालय में या अन्य किसी अधिकारी के सामने वकालत या अन्य कार्य नहीं कर सकता। परन्तु संविधान के नवम् संशोधन अधिनियम ने उच्च न्यायालय के अवकाश प्राप्त न्यायाधीशों को वकालत करने के अधिकार दे दिये हैं। संशोधन के अनुसार न्यायाधीशों को इस बात की स्वीकृति दे दी है कि वे उच्चतम न्यायालय में वकालत कर सकते हैं। इसके अतिरिक्त किसी ऐसे उच्च न्यायालय में भी वकालत कर सकते हैं जिससे वे स्वयं स्थाई न्यायाधीश न रह चुके हों। इस संशोधन की विधि आयोग ने मालोचना की है।

**उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता (Freedom to the Judges of High Court)**—उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता को बनाये रखने के लिए संविधान में पर्याप्त व्यवस्था की गई है। जो अप्रथा है—

(1) उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति के द्वारा की जाती है। इस प्रकार केन्द्रीय सरकार के द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति की जाती है, न कि राज्य सरकार के द्वारा।

(2) न्यायाधीशों के पद की अवधि सुरक्षित होती है। उसे माध्याह्न या अपने पद से नहीं हटाया जा सकता। जो हटाये जाने की प्रक्रिया है वह बहुत ही कठिन है। उसके अवकाश ग्रहण करने की धारा मन्त्रिमण्डल द्वारा निर्दिष्ट होती है।

(3) उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन मन्त्रिमण्डल में तय दिये गये हैं तथा उनके सेवा की शर्तें मन्त्रिमण्डल ने तय कर दी हैं। वेतन तथा उनके विशेषाधिकार में परिवर्तन बाद में नहीं किया जा सकता।

(4) न्यायाधीशों के वेतन राज्य की मर्यादित शक्ति में से दिये जाते हैं। राज्य विधान मन्त्रिमण्डल उनके वेतन कम नहीं कर सकती। राज्य विधान मन्त्रिमण्डल हम पर मन-दान भी नहीं कर सकती है।

(5) उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की सेवा नियुक्ति धारा 62 पर की गई है। विद्वज्जन-सदस्य, मन्त्रिमण्डल राज्य प्रेमिया के कुछ राज्यों में तथा मन्त्रिमण्डल में न्यायाधीशों की कार्यवाही कम रखी गई है और फिर न्यायाधीश अपने चुनावों में पुनः चुने जाते हैं, इससे न्याय-वृत्तों में बाधा उत्पन्न होती है और न्यायाधीशों की दलों की स्थापना पर प्राथमिक रहता रहता है। इसलिए भारत में न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता के लिए उनका कार्यकाल बढ़ाया गया है।

(6) न्यायशास्त्रियों को स्वतन्त्र बनाने के लिए यह भी आवश्यक माना गया है कि न्यायाधीशों के लिए कुछ योग्यताएँ निर्धारित की जाएं जिनमें कि वेतन प्रमुखता और ऊंचे चरित्र के व्यक्ति ही इस पद पर नियुक्त किये जा सकें। भारत में न्यायाधीशों के लिए कुछ योग्यताएँ निर्धारित की गई हैं।

### उच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार तथा शक्तियाँ

#### (Jurisdiction and Powers of High Court)

उच्च न्यायालयों के क्षेत्राधिकार के सम्बन्ध में अनुच्छेद 230, 231 तथा 232 का इस प्रकार मनोष्य कर दिया गया है कि दो या दो से अधिक राज्यों के लिए एक या एक से अधिक मन्त्रिमण्डल उच्च न्यायालय स्थापित किया जा सकें और जिसमें कमन्वेल्थ विमी उच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार विमी मध्य-राज्य-क्षेत्र तक विस्तृत हो सके परन्तु जिसमें कमन्वेल्थ ऐसा कोई अधिकार क्षेत्र छोड़ा जा सके। माध्याह्न या विमी राज्य का अधिकार क्षेत्र उस राज्य की सीमाओं तक विस्तृत होता है जिसमें वह स्थित है। लेकिन अनुच्छेद 230 और 231 के अनुसार मन्त्रिमण्डल किसी अन्य राज्य के लिए भी बना सकती है। राजधानी के उच्च न्यायालय का क्षेत्र सम्पूर्ण राजधानी है।

## उच्च न्यायालय की शक्तियाँ (Powers of the High Court)

उच्च न्यायालय की दो प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं—(1) न्याय सम्बन्धी तथा (2) प्रशासनिक। इनके अतिरिक्त उच्च न्यायालय अतिरिक्त न्यायालय के रूप में भी कार्य करता है। उच्च न्यायालय के न्याय सम्बन्धी कार्यों को पुनः दो भागों में बाँटा जा सकता है—प्रारम्भिक तथा अपीलीय क्षेत्राधिकार। नीचे हम प्रत्येक का अलग अलग वर्णन करेंगे।

### प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction)

उच्च न्यायालय को मूलभूत में ही अधिकार प्राप्त हैं जो नये संविधान लागू होने से पहले में भी उसमें बहुत कम परिवर्तन किया गया है। नये संविधान के प्रारम्भ होने से पूर्व 1950 तक केवल कलकत्ता, मद्रास और बम्बई प्रांतों में उच्च न्यायालय को अधिकार प्राप्त था कि वे अपने सीमित क्षेत्राधिकार में कुछ लेन या वादेस निकाल सकें। किन्तु संविधान के अनुच्छेद 226 के सभी उच्च न्यायालयों को यह अधिकार प्रदान किया है कि वे मौखिक अधिकारों के प्रवर्तन के लिए तथा अन्य प्रयोगों के लिए अपने अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी सारे राज्य क्षेत्र में किसी व्यक्ति या प्राधिकारी के प्रति उचित निंदा, वादेस या लेन निकाल सकते हैं। यहाँ यह बात दया भी उचित होगी कि जहाँ उच्चतम न्यायालय को मौखिक अधिकारों के रक्षण तथा प्रवर्तन के लिए कई प्रकार के लेन जारी करने का अधिकार है उन्हीं प्रकार उच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में इस प्रकार के लेन जारी करने के अधिकार दिये गये हैं। इन लोगों या वादों के अन्तर्गत सभी प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध, अधिकार वृत्त्या और उत्प्रेषण आते हैं। इस प्रकार उच्च न्यायालय सारा अधिकारों सम्बन्धी प्रथा सीधे शुरू सकती है।

इनके अतिरिक्त प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत उच्च न्यायालय को नसीपत्त, निवाह-विच्छेद, निवाह-विधि, बन्धनी विधि तथा उच्च न्यायालयों के अन्तर्गत के विषय में सभी उच्च न्यायालयों को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। सीधे न्यायाधिकारण उच्च न्यायालय को अधिकार क्षेत्र में नहीं आते हैं।

नये संविधान के लागू होने के पश्चात् उच्च न्यायालय के अधिकारों में कुछ वृद्धि हुई है। अब राजस्व तथा उसकी संग्रहीत से सम्बन्धित कुछ प्रश्न उच्च न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार में आ गये हैं। पहले उच्च न्यायालय राजस्व सम्बन्धी विषयों पर विचार नहीं कर सकते थे।

### अपीलीय क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)

राजस्थान के उच्च न्यायालय को भारत के अन्य उच्च न्यायालयों की भाँति अपने अधीन न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार प्राप्त है।



दीवानी, फौजदारी तथा राजस्व सम्बन्धी सभों प्रकार के निर्णयों के विरुद्ध अपील राज्य के उच्च न्यायालय में की जाती है। दीवानी क्षेत्र में वह जिला न्यायाधीश के निर्णय के विरुद्ध प्रतीत मुक्तता है। किन्तु दीवानी के मामलों में तथुवाद न्यायालय (Small Cause Court) के निर्णयों के विरुद्ध उच्च न्यायालय में कोई अपील नहीं हो सकती। फौजदारी मामलों में उच्च न्यायालय सत्र न्यायाधीशों (Sessions Court) के द्वारा दिये गये निर्णयों की अपील मुक्तता है। जब एक अभियुक्त को सत्र-न्यायाधीश दण्ड दे देता है तो उस निर्णय के विरुद्ध अपील उच्च न्यायालय में की जा सकती है। यदि सत्र-न्यायाधीश द्वारा किसी अभियुक्त को मृत्यु दण्ड दिया है तो उस पर उच्च न्यायालय की पुष्टि आवश्यक है। राजस्व सम्बन्धी अपीलें भी उच्च न्यायालय में प्रस्तुत की जाती हैं। नये मविधान के लागू होने के पूर्व उच्च न्यायालय की राजस्व सम्बन्धी मामलों की अपील सुनने का अधिकार प्राप्त नहीं था। किन्तु अब इस प्रकार का अधिकार नये मविधान के अन्तर्गत उच्च न्यायालय को दिया गया है। य राजस्व सम्बन्ध के द्वारा दिये गये निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनने हैं।

उपरक्त विषयों सम्बन्धी अपीलों के अनिर्दिष्ट उच्च न्यायालय गेस्ट और डिजायन, उत्तराधिकार, भूमि प्राप्ति, दिवानियातन और मरदाकता आदि प्रविषयों में भी अपील मुक्तता है। मविधान के 42 वें संशोधन के अनुसार उच्च न्यायालय के क्षत्राधिकार को सीमित कर दिया गया है। उच्च न्यायालय के अधिकारों में इस प्रतिनियम के निम्न परिवर्तन किये गये हैं—

(1) उच्च न्यायालय को ऐसे विवाद पर विचार करने का अधिकार नहीं होगा, जिसमें केन्द्रीय कानून की चुनौती दी गई हो।

(2) 42वें मविधान संशोधन की धारा 24 के अनुसार यदि महासामवादी के द्वारा की गई प्रार्थना के आधार पर यदि सर्वोच्च न्यायालय संतुष्ट हो जाये कि एक ही प्रकार के कानूनी प्रश्नों में सम्बन्धित विवाद उनके मामले तथा एक या एक से अधिक न्यायालयों के मामले उपस्थित हैं और ये प्रश्न सामान्य महत्व के सामान्य प्रश्न हैं तो सर्वोच्च न्यायालय उच्च न्यायालय में ऐसे सभी मामलों को अपने पाग समाकर निर्णय दे सकता है।

(3) यदि सर्वोच्च न्यायालय न्याय के हित में आवश्यक समझे तो एक न्यायालय में किसी विवाद, प्रतीत या कार्यवाही को दूसरे उच्च न्यायालय को हस्तान्तरित कर सकता है।

(4) इस सर्वमानिक संशोधन की धारा 38 और 58 के द्वारा उच्च न्यायालयों का डेप जारी करने की शक्ति को संशोधित व सीमित कर दिया गया है। संशोधन के पूर्व उच्च न्यायालयों को शैक्षिक अधिकार लागू करने तथा अन्य उद्देश्यों की पूर्ति के लिए डेप, आदेश या निर्देश जारी करने का अधिकार था। अब

उच्च न्यायालय के द्वारा मौलिक अधिकारों (Fundamental Rights) को लागू करने के लिए तो लेख, आदेश तथा निर्देश जारी किया जा सकता है लेकिन अन्य वैधानिक अधिकारों के लिए नहीं। अब उच्च न्यायालयों का केवल निम्न मामलों में क्षेत्राधिकार प्राप्त होगा—(i) सशोधन की धारा 38 में यह भी व्यवस्था की गई है कि उच्च न्यायालयों द्वारा उस समय तक कोई अनिम आदेश नहीं जारी किया जा सकेगा, जब तक कि दूसरे पक्ष को नोटिस न दे दिया गया हो, और उसको मुन न लिया गया हो। (ii) उच्च न्यायालय को ऐसा कोई अनिम आदेश जारी करने का अधिकार नहीं होगा जिसमें सार्वजनिक हित की किसी शक्ति में बाधा पहुँचे। (iii) धारा 58 के आधार पर यह व्यवस्था की गई है कि उच्च न्यायालय में जो विवाद विचाराधीन है उन पर भी यह बात लागू होगी।

### प्रशासकीय न्यायाधिकरण (Administrative Tribunals)

42वें संविधान की धारा 46 के अनुसार विभिन्न न्यायाधिकरणों की व्यवस्था की गई है जिससे न्यायालयों का क्षेत्राधिकार कम हो गया है। न्यायाधिकरण की स्थापना का कारण भी इस न्याय दिलवाना है। सरकार का यह विचार कि न्यायालयों की प्रक्रिया लम्बी होने से लोगों को न्याय प्राप्त करने में बहुत समय लग जाता। ये न्यायाधिकरण भी इस न्याय देने का कार्य करेंगे। प्रशासकीय न्यायाधिकरण को सशोधन कर्मचारियों, राज्य कर्मचारियों, भारत राजश्व की स्थानीय या अन्य किसी सत्ता के अधीन कार्यरत अधिकारियों या भारत सरकार के या उसके नियन्त्रण में कार्य करने वाले किसी निगम (Corporation) के कर्मचारियों की भर्ती या सेवा शर्तों से सम्बन्धित विवादों की मुनवाई का अधिकार होगा। इनके अधीन सशोधन के लिए एक न्यायाधिकरण और प्रत्येक राज्य के लिए एक अलग न्यायाधिकरण या दो या अधिक राज्यों के लिए एक न्यायाधिकरण की स्थापना का अधिकार संसद को होगा, और संसद के द्वारा ही इस प्रकार के न्यायाधिकरण की शक्तियों और क्षेत्राधिकार को परिभाषित किया जायेगा। इस प्रकार राज्य कर्मचारियों के विवाद को पहले प्रशासकीय न्यायाधिकरण के लिए प्रस्तुत करना होगा। अब कर्मचारी अपने विवाद सीधे उच्च न्यायालय के पास नहीं ले जा सकते।

लेकिन यहाँ यह बताना आवश्यक है कि हाल ही में हुए लोक सभा चुनावों में जनता पार्टी ने यह घोषित किया था कि वह यदि बहुमत प्राप्त करती है तो 42 वें संविधानिक संशोधन को रद्द करेगी और न्यायपालिका को पुनः स्वतन्त्र बनायेगी तथा उसे अपने अधिकार पुनः लौटायेगी। चुनाव में जनता पार्टी की भारी जीत और उनकी सरकार के निर्माण के बाद वह अपने वायदे को पूरा करेगी। 42वें संविधानिक संशोधन को रद्द करने के सम्बन्ध में नयी सरकार कदम उठा रही है। यदि ऐसा होता है तो उच्च न्यायालय के अधिकारों के सम्बन्ध में जो

गन्विर्तन किए गए हैं वे रह हों जायेंगे और उन्हें उनके अधिकार वाणिम मिन जायेंगे।

### प्रशासन सम्बन्धी अधिकार (Administrative Powers)

न्यायालय सम्बन्धी अधिकार के अनिरिक्त उच्च न्यायालय को मुख्य प्राशासनिक अधिकार भी दिये गए हैं। उच्च न्यायालय को अपने अधीन न्यायालयों के प्रवर्णन व निरीक्षण सम्बन्धी अधिकार प्राप्त है। इन अधिकार के प्रयोगत उच्च न्यायालय अपने अधीनस्थ न्यायालयों और न्यायाधिकारियों पर नियन्त्रण रखता है। इन अधिकार के अनुसार वे अपनी अधीन प्रदानतो में वे किसी भी अभियोग के भागों को मगवा सकता है। यदि किसी अधीन न्यायालय में कोई अभियोग चल रहा है, जिसमें भारतीय नविधान की ध्याया का प्रश्न उत्पन्न होता है तो उच्च न्यायालय उसे मुनदम को अपने पास ह्मन्तरित कर सकता है। अधीन न्यायालयों की कार्य पद्धति, रिवाज और रजिस्टर तथा लेखा-खाता रखने के सम्बन्ध में भी उच्च न्यायालय अपने अधीन न्यायालयों के लिए नियम तथा उप-नियम बना सकता है। उच्च न्यायालय को यह भी अधिकार प्राप्त है कि वह किसी अधीन न्यायालय में चल रहे मुकदम को किसी दूसरे न्यायालय में भेज सकता है। इससे प्रतिरित स्वयं उस मुकदमे की जौन पटनात अपने हाथ में ले सकता है। यह अधीन न्यायालयों के नमंधारियों (क्लर्क आदि) तथा बरीस आदि की चीज निश्चय कर सकता है। यह जिला न्यायालय तथा उसके छोटे न्यायालयों के अधिकारियों की नियुक्ति, परामर्श और प्रवकाश आदि के सम्बन्ध में नियम बना सकता है। उच्च न्यायालय के न्यायाधिकारियों तथा नमंधारियों की नियुक्ति की शक्ति मुख्य-न्यायाधीश के पास होती है। इससे अनिरिक्त उच्च न्यायालय उस न्याय को अपान्य या सर्वय पावित कर सकता है।

### उच्च न्यायालय एक अभिलेख न्यायालय के रूप में (High Court as Court of Records)

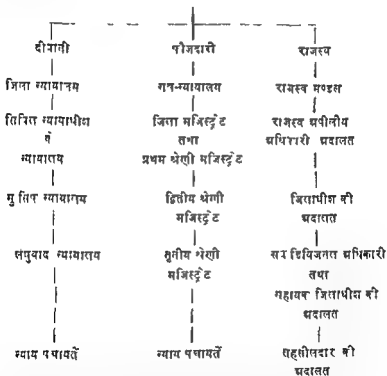
राज्य में उच्च न्यायालय एक अभिलेख न्यायालय के रूप में कार्य करने हैं अर्थात् अपने हाथ की गई कार्यवाहियों तथा निर्णय राजकीय पत्र में छाने जाते हैं तथा उनका रिवाज रखा जाता है। इससे अनिरिक्त इन निर्णयों का हवाला अलग अभियोगों में दिया जा सकता है। इन अपने अपमान का दण्ड देने का भी अधिकार प्राप्त है।

### अधीन न्यायालय (Sub-ordinate Courts)

उच्च न्यायालय के अधीन राज्य में कई स्तरों पर अनेक प्रकार के न्यायालय

में न्यायालयों का एक नम होता है जिसमें एक से ऊपर एक न्यायालय होता है। ऊपर के न्यायालय घरने से नीचे के न्यायालयों के अपीलों की सुनवाई करते हैं तथा यह मुकदमों की प्रारम्भिक कार्यवाही करते हैं। उच्च न्यायालय के अधीन न्यायालयों का संगठन और उनका प्रादेशिक क्षेत्राधिकार सम्पूर्ण रूप से राज्य के विषय है। राज्य के विधान मण्डल के द्वारा अधिनियमों के द्वारा अधीन न्यायालयों के प्रादेशिक क्षेत्राधिकार में या न्यायालयों में ली जाने वाली चीजों में परिवर्तन किया जा सकता है। राजस्थान में अधीन न्यायालय के नाम को नीचे के चित्र से स्पष्ट किया जा सकता है -

### उच्च न्यायालय



उक्त तालिका से राज्य में न्याय की व्यवस्था स्पष्ट हो जाती है। जैसा कि बताया जा चुका है, न्यायालय तीन प्रकार के होते हैं—दीवानी, सत्रदारी तथा राजस्व। दीवानी न्यायालयों में सबसे नीचे स्तर की अदालत न्याय पचायत होती है तथा उसके ऊपर उच्च न्यायालय। इसी तरह सत्रदारी तथा राजस्व सम्बन्धी विवादों के लिए न्यायालयों के स्तर निश्चित कर दिये गये हैं। अब हम तीनों प्रकार के न्यायालयों का भागे वर्णन करेंगे—

**दीवानी न्यायालय (Civil Court)** :—सबसे छोटी मरदासत लघुवाद न्यायालय होती है। ये बड़े नदुरो में छोटे-छोटे मामलों का शीघ्रता से निर्णय करने के लिए स्थापित किये जाते हैं। इनके निर्णय के विरुद्ध अपीलिक प्रदान के प्रतिरिक्त और किसी बात पर शपील नहीं हो सकती। इन न्यायालय में 200 रु० से 500 रु० तक के मामलों को सुनने का अधिकार है। हमने ऊपर मुनिफ न्यायालय होने है जिनमें साधारणतया 2,000 रुपये तक के मामलों को सुनने का अधिकार होता है। वहीं-कहीं इन न्यायालयों को 5,000 रुपये तक के मुकदमों सुनने का अधिकार दिया गया है। इन न्यायालयों के ऊपर निबिलजज होने हैं जो मुनिफ न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनते हैं तथा 10,000 रु० से 20,000 रुपये तक के मुकदमों को सुनने का कार्य करते हैं। दस न्यायालय के ऊपर जिला न्यायालय होने हैं जो सिविल जजों के दिये गए विस्तारों के विरुद्ध भी गई शपील सुनते हैं तथा इनके न्यायालय में जिला भी रफस का मुकदमा दिया जा सकता है। इनके निर्णयों के विरुद्ध अपील उच्च न्यायालयों में होती है। राजस्थान में जिला व सत्र-न्यायाधीश एक ही व्यक्ति होता है और जिला एवं सत्र-न्यायाधीश बहा जाता है। जब वह दीवानी मामलों को सुनता है तब वह जिला न्यायाधीश कहलाता है और जब वह पौजदारी मामलों को सुनता है तो उसे सत्र न्यायाधीश कहा जाता है। जिला न्यायाधीशों को प्रारम्भिक तथा शपीलीय दोनों प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं। वह अपने निम्न न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनता है। वह सरक्षकता, दयालित्वापन, मलाक आदि में सम्बन्धित अभियोगों को भी सुनता है। वह जिले की दीवानी मरदासतों की निगरानी रखता है और कामों का पटवारा करता है।

**फौजदारी न्यायालय (Criminal Court)** :—फौजदारी न्यायालयों में सबसे छोटी श्रेणी की मरदासत शरीफ श्रेणी के मजिस्ट्रेट या दण्डाधिकारी की होती है। शरीफ श्रेणी के दण्डाधिकारी लघु अभियोगों को सुनते हैं। इनको किसी अधिकारी को 50 रुपये जुर्माना और एक माह की बंद की सजा देने का अधिकार है। इनसे ऊपर द्वितीय श्रेणी के मजिस्ट्रेट का न्यायालय होता है। इनको 200 रुपये का जुर्माना तथा 6 माह की बंद देने का अधिकार है। इन दोनों श्रेणियों के मजिस्ट्रेटों के पास शपील के अधिकार नहीं होते। दूसरे छन्दों में यह कहा जा सकता है कि इन दोनों मजिस्ट्रेटों के पास प्रारम्भिक शोधाधिकार ही प्राप्त है। इन दोनों श्रेणियों के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार जिला मजिस्ट्रेट को दिया गया है जो स्वयं प्रथम श्रेणी का मजिस्ट्रेट होता है। जिला मजिस्ट्रेट को कुछ मामलों में प्रारम्भिक शोधाधिकार भी दिया गया है, वह दो वर्ष की बंद की सजा तथा 1,000 रुपये जुर्माना कर सकता है।

इन तीनों प्रकार के दण्डाधिकारियों के प्रतिरिक्त जिले में सत्र-टिचरनल मजिस्ट्रेट तथा प्रतिरिक्त जिला मजिस्ट्रेट भी होते हैं जो ऐसे अभियोगों के प्रतिरिक्त जिनमें मृत्यु दण्ड दिया जाता है तथापि वे सभी प्रकार के मुकदमों सुन सकते हैं।

इसको भी द्वितीय तथा तृतीय श्रेणी के मजिस्ट्रेटों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनने के अधिकार प्राप्त होते हैं।

प्रथम श्रेणी के दण्डाधिकारी की न्यायालय के ऊपर सत्र न्यायाधीन का न्यायालय होता है। इसके पास सभी प्रथम श्रेणी दण्डाधिकारियों के निर्णयों के विरुद्ध अपील की जा सकती है। सत्र न्यायाधीन मून, तथा अन्य अत्यन्त गम्भीर अभियोगों आदि के मामलों की सुनवाई करते हैं। इन्हें किसी भी प्रकार की सजा देने का अधिकार होता है। यहाँ तक कि अभियुक्तों को मृत्यु दण्ड भी दे सकते हैं परन्तु उस पर उस न्यायालय की पुष्टि आवश्यक मानी गई है। वही वही पर सिविल और अतिरिक्त न्यायाधीन होते हैं जिन्हें दीवानी मामलों में 20,000 रुपये की रकम के मामलों को सुनने तथा फौजदारी में सत्र-न्यायालय के समान अधिकार होते हैं।

सत्र न्यायालय की अपीलें उस न्यायालय में होती हैं। दण्ड न्यायालयों की कार्य प्रणाली के सम्बन्ध में सम्पूर्ण भारत में एकरूपता है क्योंकि दण्ड-प्रशिक्षण-सहिता सारे भारत में न्यायालयों पर समान रूप से लागू है।

**राजस्व न्यायालय (Revenue Court) :**—राजस्व सम्बन्धी मामलों को सुनने के लिए राज्य में राजस्व न्यायालयों की स्थापना की गई है। राजस्व न्यायालयों में सबसे नीची श्रेणी की मजालत तहसीलदार की मजालत होती है। तहसीलदार के न्यायालय की अपील सत्र डिवाइजनल अधिकारी या सहायक जिलाधीश की मजालत में होती है। इन अधिकारियों के निर्णयों के विरुद्ध अपील जिलाधीश की मजालत में होती है। अप्रैल 1965 के पूर्व जिलाधीश के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार प्रायुक्त (Commissioner) के पास था। परन्तु अप्रैल 1965 से प्रायुक्त के पद को हटा दिया गया है, अतः जिलाधीश के राजस्व सम्बन्धी मामलों के निर्णय के विरुद्ध अपील राजस्व अपील अधिकारी (Revenue Appellate Authority) के पास होती है। इनके निर्णयों के विरुद्ध अगले राजस्व मण्डल में होती है। राजस्व मण्डल (Revenue Board) का कार्यालय पहले जयपुर में था और वर्तमान में वह अजमेर में है। राजस्व मण्डल के निर्णय राजस्व के मामलों में अन्तिम होते हैं। परन्तु कुछ बान्सी मामलों में इसकी अपील उच्च न्यायालय के पास की जा सकती है।

**पंचायत न्यायालय (Panchayat Court) :**—दीवानी फौजदारी तथा राजस्व न्यायालयों के अतिरिक्त राजस्थान में पंचायत न्यायालयों की भी स्थापना की गई है। जिसे न्यायपंचायत कहते हैं। ये न्याय पंचायत गाँवों के छोटे-छोटे मामलों को निपटाने का कार्य करती हैं। पंच साल ग्राम पंचायतों के क्षेत्र में एक न्याय पंचायत होती है जिसके सदस्य निर्वाचित होते हैं तथा प्रत्येक पंचायत से एक न्याय पंच चुना जाता है जो न्याय पंचायत का सदस्य होता है। उन्हें दीवानी तथा फौजदारी मामलों में कई प्रकार के अधिकार दिये गये हैं। इनके निर्णयों के विरुद्ध

अपीन मुक्तित्व स्थापनाओं में ली जा सकती है। न्याय पचासों के विस्तृष्ट में वर्तमान हम आगे प्रस्ताव में करेंगे।

**अपीन न्यायालयों पर नियन्त्रण (Control Over Sub-ordinate Courts)**  
 जिला न्यायालयों और उनके निम्न स्तर न्यायालयों के ऊपर राज्य के उच्च न्यायालय का नियन्त्रण रहता है। भारतीय संविधान का अनुच्छेद 235 इस बात की व्यवस्था करता है कि जिला न्यायाधीश के पद के स्तर के नीचे के किसी पर हो धारण करने वाले राज्य की न्यायिक सेवा के व्यक्तियों की पद-स्थापना पदोन्नति और इनकी व्यवस्था इनके गठित जिला न्यायालयों तथा उनके अधीन न्यायालयों का नियन्त्रण राज्य के उच्च न्यायालय में निहित है। इस प्रकार उच्च न्यायालय का नियन्त्रण अपीन न्यायालयों पर उनमें किसी निम्न पद को धारण करने वाले राज्य की न्यायिक सेवा के व्यक्तियों की पद-स्थापना, पदोन्नति और इनकी व्यवस्था देने के सम्बन्ध में इन्हें कुछ नियन्त्रण जिला न्यायाधीश में निहित पक्षों वाले न्यायिक अधिकारों पर हो पावू होता है। मध्य में तारे निम्नतर न्यायालय उच्च न्यायालय के आशामन्त्र नियन्त्रण में कार्य कर रहे हैं।

**न्यायपालिका और कार्यपालिका का पृथक्करण (Separation of Judiciary with Executive)** : राज्य के नीति निर्देशक धारा (अनुच्छेद 58) के अन्तर्गत संविधान राज्य को परामर्श देता है कि "राज्य की लोक-सेवाओं में राज्य न्यायपालिका की कार्यपालिका में पृथक् करने का प्रयास करे।" सभी लोगों की स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए यह आवश्यक माना गया है कि न्यायपालिका को कार्यपालिका में पृथक् रखा जाय। जैसा कि एस्टेस्कू ने अपने प्रति पृथक्करण के सिद्धान्त की विवचना में कहा है— "उस देश में स्वतन्त्रता नहीं रह सकती, जिसमें न्यायपालिका को व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में प्रत्यक्ष न रखा जा रहा हो।" भारत में जिला स्तर पर एक ही व्यक्ति ने कार्यपालिका तथा न्यायपालिका के अधिकार निहित थे। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् इस सम्बन्ध में कदम उठाया गया कि जिला स्तर पर न्यायपालिका को कार्यपालिका में पृथक् किया जाय। राजस्थान के भी इन कार्य की तीव्र गति में किया जा रहा है और यहाँ के बहुत से जिलों में इन दोनों प्रयोगों को पृथक् कर दिया गया है। ऐसा करने में लोगों की अधिक सुरक्षा तथा न्याय मिलने की हम आशा कर सकते हैं।

### एडवोकेट जनरल

प्रत्येक राज्य में एक एडवोकेट जनरल की व्यवस्था की गई है। यह अधिकारी राज्य में मुख्य विधि अधिकारी होता है। संविधान की धारा 165 के अनुसार एडवोकेट जनरल की नियुक्ति राज्य के राज्यपाल द्वारा की जायेगी तथा वह अपने पद पर राज्यपाल के प्रस्तावपर्यन्त कार्य करेगा है। जहाँ तक इस पद की योग्यता का प्रश्न है, संविधान में निर्धारित है कि जो योग्यताएँ उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के लिए आवश्यक मानी गई हैं वही इस पद के लिए हैं।

सविधान की धारा 165 (2) में बताया गया है कि एडवोकेट जनरल का मुख्य कर्तव्य राज्य सरकार को कानूनी विषयों पर मन्त्रणा देना है। इससे अतिरिक्त राज्यपाल समय समय पर जो कर्तव्य सुपुर्द करें उनको सम्पादित करना है। एडवोकेट जनरल राज्य सरकार के कानूनी मुकदमों को पेश भी करत हैं। उन्हीं राज्य की विधान सभा के कार्यों में भाग लेने का अधिकार प्राप्त है परन्तु किसी भी मामले पर वह विधान सभा में मत नहीं दे सकता। विधान सभा में कानूनी विषयों पर उसकी राय महत्वपूर्ण समझी जाती है।

### परीक्षोपयोगी प्रश्न

- 1 राज्यपाल की शक्तियों और स्थिति का वर्णन कीजिये। क्या राज्यपाल निरपेक्ष या निरबुध बन सकता है ?

Explain the powers and position of the Governor. Can Governor become despotic ?

- 2 क्या राज्यपाल के पास कोई विवेक के अधिकार हैं ? किन परिस्थितियों में राज्यपाल अपने विवेक के अधिकार का प्रयोग कर सकता है ?

Is there any discretionary powers with the Governor ? Under what circumstances can he use his discretionary powers ?

- 3 "राज्यपाल एष ही समय पर सर्वप्रधान अधिकारी है वास्तविक अधिकारी है और केन्द्र का अधिकर्ता है।" आलोचनात्मक समीक्षा कीजिये।

"Governor at the same time a constitutional head, a real head and an agent of the Centre" Critically examine this statement

- 4 राज्य विधान मण्डल के गठन, कार्य और अधिकारों का वर्णन कीजिये।

Explain the composition, functions and powers of State Legislature

- 5 विधान मण्डल कार्य प्रणालि तथा वित्तीय प्रशासन पर किस प्रकार नियन्त्रण रखता है ?

How the State Legislature controls the Executive and Financial Administration ?

- 6 राज्यपाल तथा विधानसभा के सम्बन्धों की व्याख्या कीजिये। किन परिस्थितियों में राज्यपाल विधान मण्डल को भंग कर सकता है ?

Describe the relation between the Governor and the State Legislature Under what circumstances can Governor dissolve the State Legislature (Assembly) ?



7. राजस्थान में न्यायिक प्रशासन की समीक्षा कीजिये ।  
Explain the Judicial Administration in Rajasthan.
8. उच्च न्यायालय के संघटन, कार्य तथा अधिकारों का वर्णन कीजिये ।  
Describe the Composition, functions and powers of the High Court.
9. 42वें संवैधानिक संशोधन में उच्च न्यायालय के अधिकारों के सम्बन्ध में क्या परिवर्तन किये गये ?  
What changes have been done in relations to the powers of the High Courts under 42nd Constitutional Amendment

## राजस्थान राज्य का सचिवालय

(STATE SECRETARIAT)

भारत के नये संविधान के अनुसार संसदीय शासन व्यवस्था की स्थापना सच तथा राज्यों में की गई है। इस प्रकार की शासन व्यवस्था में मन्त्रि-मण्डल के पास में कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार होते हैं। कार्यपालिका का मुख्य कार्य होता है नीति निर्धारित करना तथा यह देखना कि नीति को सुचारु रूप से लागू किया जाय। जैसा कि बताया जा चुका है कि प्रत्येक मन्त्री के पास एक या एक से अधिक विभाग होते हैं। अपने सम्बन्धित विभाग की नीति बनाना तथा उसे लागू करने की जिम्मेदारी विभाग के मन्त्री पर होती है। परन्तु वास्तव में मन्त्री को नीति निर्धारित करने में सचिवालय के अधिकारियों का महत्वपूर्ण योगदान होता है। उनके अभाव में कोई भी मन्त्री सफलतापूर्वक कार्य नहीं कर सकता।

मन्त्री लोग जनता द्वारा चुने हुए प्रतिनिधि होते हैं और यह आवश्यक नहीं कि जो विभाग उन्हें दिया जाय उसके बारे में उसका पूर्ण ज्ञान हो। ऐसी दशा में सचिवालय के अधिकारियों का महत्व और भी बढ़ जाता है। सर सिडनी लो के अनुसार "किसी भी युवक को वित्त मन्त्रालय में द्वितीय श्रेणी का लेखक बनने के लिए हिसाब की परीक्षा पास करना जरूरी है, लेकिन वित्त मन्त्री कोई ऐसा व्यक्ति बन सकता है जो ईटन तथा थाकमफोर्ड की शिक्षा को भूल चुका है और जब दफ्तरी काम में कोप का लेवा उसके सामने पहली बार रखा जाता है तब वह उन छोटे-छोटे बिन्दुओं का अर्थ समझने में जानना चाहता है।" इसी प्रकार किसी युवक प्रफमर को कैप्टन का पद नहीं दिया जाता यदि उसे मैट्रिक के इतिहास में आने वाली कुछ गूढ़-रचनाओं की जानकारी न हो, लेकिन युद्ध मन्त्री शान्तिप्रिय व्यक्ति हो सकता है, "हमारे यहाँ ऐसा हो चुका है—जो सेना को ही बेकार समझता है और उसके विषय में कुछ भी ज्ञान प्राप्त करने से बचना रहता है।"

उपर्युक्त उदाहरणों से यह स्पष्ट हो जाता है कि सचिवालय के प्रशासकीय अधिकारी मन्त्रियों को उनके कार्यों में बड़ा योगदान करते हैं। लार्ड मिलनर ने मन्त्रियों और उनके अधीनस्थ अधिकारियों के सम्बन्धों की व्यवस्था बड़े रोचक शब्दों में की है। उनके अनुसार—"प्रायः नियुक्त होने समय मन्त्री विभागीय कार्य व्यापार

के बारे में कुछ नहीं जानते। उनके पास नीति होनी है, अपने विचार होने हैं, लेकिन जब उनका मन उन व्यावहारिक कठिनाइयों, नये मसलों, विस्तृत मर्चिन्ना ज्ञान तथा अनुभव में होता है, जो सचार्थ अधिकारी विषय के बारे में रहते हैं तब उन विचारों में बहुत परिवर्तन हो जाता है। वस्तुतः उच्च श्रेणी के प्रणालीय अधिकारियों का प्रमुख कर्तव्य राजनीतिज्ञ की सम्पूर्ण आकांक्षाओं तथा बुद्धि के विचारों को देह घोर प्रारु देना है। जब मन्त्री की नीति को समझ न बनाने की विफलता भावना में कर्तव्य का सम्बन्ध में जान लिया जाता है और कुछ उपयोगी वस्तु का निर्माण करने की सद्बुद्धि रहती है तब प्रणालीय अधिकारियों राज्य की नीति को पर्याप्त प्रभावित करते हैं।

यहाँ से यह कहा जा सकता है कि मन्त्रियों का कार्य नीति निर्धारण करना है, और जब एक बार नीति निश्चिन्ना हो जाय, तब प्रणालीय अधिकारियों का यह समर्थित कार्य हो जाता है कि वे उस नीति के कार्यान्वित करने के लिए सद्भावना में ठीक-ठीक प्रयत्न करें, चाहे वे हमसे महत्तर हों या समतुल्य। इस सम्बन्ध में हम सादरमान राज्य के अधिकारियों के महत्त्व तथा शक्तों का उल्लेख करते हैं।

### राजस्थान राज्य का सचिवान्त तथा मुख्य विभाग

राजस्थान राज्य का सचिवान्त जयपुर में स्थित है। सचिवान्त में ही राज्य के मन्त्रियों के कार्यालय हैं। यहाँ से राज्य की महत्त्वपूर्ण नीति सम्बन्धी तथा प्रणालीय आकांक्षे प्रणाली की जाती हैं। सचिवान्त में अनेक विभाग हैं जिनका राजनीतिक अधिकारी मन्त्री तथा प्रणालीय अधिकारी अधिकारी अधिकारी हैं। यह सचिव भारतीय प्रणालीय सेवा का महत्त्व होता है। सचिवान्त के मुख्य विभाग निम्न हैं—

- |   |                             |
|---|-----------------------------|
| 1. नियुक्ति विभाग                         | 2. सामान्य प्रशासन विभाग    |
| 3. वृद्ध विभाग                            | 4. विन विभाग                |
| 5. उद्योग एवं मन्त्रि विभाग               | 6. राज्य विभाग              |
| 7. वन विभाग                               | 8. आरक्षणी तथा वन विभाग     |
| 9. कृषि विभाग                             | 10. व्यापक शासन विभाग       |
| 11. विविधता तथा सार्वजनिक स्वामित्व विभाग | 12. सार्वजनिक निर्माण विभाग |
| 13. श्रम विभाग                            | 14. निष्ठा विभाग            |
| 15. न्याय विभाग                           | 16. योजना विभाग             |
| 17. सार्वजनिक विभाग                       |                             |

विभाग का महत्त्व : प्रत्येक विभाग का एक राजनीतिक सम्बन्ध होता है जिसे मन्त्री बना जाता है। मन्त्री की महत्त्वपूर्ण वस्तु उप-मन्त्री तथा राज्य मन्त्री होते हैं। राजस्थान में चौथे प्रायः चुनाव के पश्चात् राज्यमन्त्री तथा मन्त्रीय अधिकारी बनते

जाने लगे हैं। इसके पूर्व राज्य में इस प्रकार की कोई व्यवस्था नहीं थी। यह राजनीतिक अधिकारी राज्य की विधान सभा का सदस्य होता है तथा मन्त्रिमण्डल का भी सदस्य होता है। इसका कार्य मुख्य रूप से नीति निर्धारण होता है। उप-मन्त्री, राज्य मन्त्री तथा मसदीय सचिव मन्त्री को उसके कार्यों में सलाह देने के साथ-साथ यह भी देखते हैं कि जो नीति निर्धारित की गई है उसका ठीक प्रकार से पालन हो रहा है या नहीं। उप-मन्त्री, राज्य मन्त्री तथा मसदीय सचिव मन्त्रिमण्डल की बैठक में भाग नहीं लेते परन्तु विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होने हैं। राजनीतिक अधिकारियों के नीचे सचिवालय में कार्य करने वाले उच्च अधिकारी माने हैं जो मन्त्रियों की नीति निर्धारण में आवश्यक सहायता तथा सलाह देने हैं। सचिवालय की सीमाओं के बाहर के अधिकारी जिन्हें दूसरे शब्दों में प्रशासकीय विभागाध्यक्ष कहते हैं, उनका मुख्य वर्तमान नीति को कार्य रूप देना होता है।

सचिवालय में विभाग का सर्वोच्च अधिकारी सचिव होता है। कभी-कभी एक सचिव के पास एक से अधिक विभाग हों सकते हैं। दूसरी ओर महत्वपूर्ण विभाग में कभी एक से अधिक सचिव भी हो सकते हैं। जिन विभागों में कार्य-भार अधिक होता है वहाँ अतिरिक्त सचिव, संयुक्त सचिव तथा विशेष सचिव का पद रखा जाता है। साधारणतया एक विभाग में सचिव, उप-सचिव, सहायक सचिव, अनुनाम अधिकारी, कार्यालय अधीक्षक, उच्च लिपिक, निम्नलिपिक तथा बहुतों श्रेणी कर्मचारी होते हैं।

सचिवालय के बाहर प्रशासकीय विभागाध्यक्ष होते हैं जिन्हें साधारण योजना की भाषा में विभागाध्यक्ष कहते हैं जिनका मुख्य कार्य नीति को कार्यान्वित करना होता है। ये विभागाध्यक्ष साधारणतया संचालक, निदेशक, महानिरीक्षक तथा आयुक्त आदि रहते हैं। इन विभागाध्यक्षों के अधीन उप संचालक, उप-निदेशक, उप-महानिरीक्षक तथा उपायुक्त होते हैं। पुनः इन अधिकारियों के अधीन जिला क्षेत्र के अधिकारी होते हैं। इस प्रकार राज्य का प्रशासन चलता रहता है।

वर्तमान में राज्य के कार्यों में अपार वृद्धि हो जाने से विभिन्न स्तरों पर सरकारी विभागों में कर्मचारियों की संख्या में भी अत्यधिक वृद्धि हुई है। सचिवालय भी इसका प्रवाद नहीं है। हालत यह है कि सचिवालय के स्टाफ में इतनी वृद्धि हो गई है जितनी सम्भवतः प्रशासनिक दृष्टि में आवश्यक नहीं है। इसके कारण अनेक बार कार्यों का दोहराव व अनिवाह होना है। सरकारी अधिकारियों के पदों में अनेक आवश्यक स्तर बना दिये जाने हैं जिससे पदोन्नतियाँ बड़ी जल्दी होती रहती हैं। इस गति के परिणामस्वरूप सभी स्तरों पर कर्मचारियों की क्षमता व बुद्धि घट जाती है। प्रशासनिक अधिकारों सदा अपनी मंशा की सुरक्षा, बँतन, भत्ते और पदोन्नति के पथशरों में ही उलझे रहते हैं। वे अपने कर्तव्यों एवं दायित्वों के प्रति सजग नहीं रहते। इन प्रवृत्तियों के कारण प्रशासनिक कार्यों की गति बढ़ने की प्रवृत्ति नहीं रहती-शाही, धीमा कार्य और अनेक दोष उत्पन्न हो जाने हैं। सचिवालय के

स्टाफ में होने वाली वृद्धि उसके कार्य में होने वाली वृद्धि के अनुपात में नहीं है। इसका व्यावहारिक परिणाम यह होता है कि अतिरिक्त स्टाफ प्रायः दूसरों से गल्प लड़ाने में तथा घनावश्यक रूप में कामजो को एक स्थान से दूसरे स्थान पर भेजने में समय व्यतीत करता है।

### सचिवालय के कार्य

#### (Functions of the Secretariat)

राज्य सचिवालय सरकार की नीतियों और कार्यक्रम निर्धारित करने में मन्त्रिपरिषद् की सहायता और परामर्श देने की महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। यह सरकारी नीति रचना के लिए घावस्थायी सामग्री एकत्रित करता है तथा उसका विम्लेषण करके मन्त्रिपरिषद् के सम्मुख प्रस्तुत करता है। यह प्रायः बहुसूत्री परामर्श में मन्त्रिपरिषद् को निर्णय देने में सहायता करता है। सचिवालय द्वारा निष्पन्न प्रतिक्रियाएँ (Executive Agencies) को सरकारी कार्यक्रमों की बुजल एवं शीघ्र कार्यावधि के लिए मार्गदर्शन किया जाता है। साथ ही नीतियों एवं कार्यक्रमों की प्रियान्विति पर देखा-रेखा रखता है और समय-समय पर सरकारी कार्यक्रमों का सही-सही मूल्यांकन करता है। कुछ गिनाकर सचिवालय व कार्यों को मध्य में निम्न प्रकार बताया जा सकता है—

- (1) नीति सम्बन्धी विषयों पर निर्णय प्राप्त करना तथा नीति सम्बन्धी निर्णयों को स्पष्ट भाषा में उल्लेख करना।
- (2) नियोजन तथा वित्त सम्बन्धी कार्य।
- (3) विधायी कार्य।
- (4) शैक्षिक प्रयत्न की नीतियाँ निर्धारित करना।
- (5) पान्थनी परामर्श देना।
- (6) सचिवालय के प्राशासनिक विभागों में समन्वय तथा स्पष्टता स्थापित करना।
- (7) केन्द्र तथा अन्य राज्य सरकारों एवं योजना आयोग जैसे केन्द्रीय प्रतिक्रिया के साथ संचार की व्यवस्था करना।
- (8) क्षेत्रीय विभागों द्वारा किये गये कार्यों का मूल्यांकन, निरीक्षण, निष्पन्न और समन्वय करना।

### सचिवालय की कार्य-प्रणाली

#### (Working of the Secretariat)

सचिवालय के विभिन्न स्तरों के पदाधिकारी अपने-पद के महत्त्व के अनुसार कार्य करते हैं। प्रत्येक सचिव अपने अधीनस्थ कर्मचारियों पर सामान्य निदेशप्रणु एवं पर्यवेक्षण रखता है। वह प्रत्येक कर्मचारी को बुजलता एवं गरजता में कार्य सम्पन्न करने में मदद देता है। उप-सचिव द्वारा सचिव की महत्त्वता को जानी है। वह समय-समय पर सचिव द्वारा दीये गये कार्य सम्पन्न करता है।

एक विभाग कई अनुभागों (Sections) में बटा रहता है और प्रत्येक अनुभाग का अधीक्षक (Superintendent) यह व्यवस्था करता है कि अनुभाग में आने वाले सभी कागज पत्रों पर उचित कार्यवाही की जाये। अधीक्षक की दाय-रे में कार्यालय की प्रक्रिया के अनुशीलन की व्यवस्था की जाती है। यह सभी नियमों, अधिनियमों, कार्यालय प्रक्रियाओं तथा पाइल रंगों के तरीकों से परिचित रहता है। इस हेतु वह अपने सहायकों को आवश्यक निर्देश प्रदान करता है। यह बिग्री निर्णय के 'वया' पर प्रभाव नहीं डालता बल्कि 'कैसे' का सुझाव देता है। निर्णय लेने उच्चाधिकारियों का कार्य है।

राज्य सचिवालय की कार्यप्रणाली का स्पष्ट विवरण सचिवालय की लघु पुस्तिका (Secretariat Manual) में दिया गया है। तदनुसार राजस्थान सचिवालय में पाइल प्रक्रिया में दो भाग लिये गये हैं। (i) टिप्पणियाँ, तथा (ii) पत्र व्यवहार (Notes and Correspondence)। टिप्पणियों के सम्बन्ध में सम्बन्धित विषय पर विभाग का अभिमत शामिल रहता है। इसमें विवाद प्रस्तुत किया जाता है, कार्य-वाही का सुझाव दिया जाता है तथा अन्तिम आदेश प्रसारित किये जाते हैं। पाइल में 'पत्र-व्यवहार' भाग पर अनेक टिप्पणियाँ की जाती हैं। इस भाग में किसी विषय पर प्राप्त किए गये तथा भेजे गए सभी पत्र शामिल रहते हैं। इन पत्रों को दिनांक के अनुसार प्रबन्धित किया जाता है और प्रत्येक सप्ताह लगाई जाती है। नई पाइल किसी भी पत्र या टिप्पणी के आधार पर बनाई जाती है। मरुत्तहीन प्रवृत्ति के तमस्त पत्रों को रद्दी की टोरी में डालने की अपेक्षा एवं अलग पाइल में रखा दिया जाता है। कोई भी नई पाइल प्रारम्भ करने से पूर्व सम्बन्धित पत्रों पर देखा है कि उन विषय में पहले से तो कोई पाइल नहीं है। जब किसी विषय पर होने वाला पत्र व्यवहार रुक जाता है तो वह पाइल भी बन्द हो जाती है। प्रत्येक नये विषय पर नई पाइल बनाई जाती है।

Secretariat Manual में यह भी बताया गया है कि एक कागज को जिस प्रकार प्ररचित किया जाये, साथ बाँधा जाए तथा पाइल के अन्दर किस प्रकार डाला जाय तथा प्राव-मिका की पथों किम प्रकार लगाई जाय। पाइल रंगने का तरीका इस प्रकार का होना चाहिए ताकि एक अधिकारी किसी पाइल को लगाकर तत्सम्बन्धी सभी चीजों की जानकारी प्राप्त कर सके। जब निर्णय लेने में अन्य विभाग की राय जानना अपेक्षित होता है तो तत्सम्बन्धी पाइल उस विभाग को भेज दी जाती है। सभी अधिकारियों की टिप्पणी तथा राय में मुक्त पाइल उच्च अधिकारियों तथा मंत्रियों को निर्णय लेने में सहायता देती है। पत्राचार का तरीका भी Secretariat Manual में वर्णित रहता है। उसमें स्पष्टतः बताया गया है कि सचिवालय के बाहर वाले व्यक्तियों एवं अधिकारियों को पत्र व्यवहार में किम प्रकार सम्मिलित किया जाय।

सचिवालय प्रक्रिया समिति के सुझाव (Suggestion of the Secretariat Procedure Committee)—

राजस्थान सरकार ने 15 जुलाई, 1971 को एक समिति नियुक्त की, जिसे यह कार्य सौंपा गया कि सरकारी कार्यों तथा सरकारी निशुल्को की कार्यप्रणाली में होने वाली देर की समस्या का अध्ययन करे और कार्य प्रणाली को सरल बनाने के लिये लोअर एंडर देरी को दूर करे। समिति के सदस्य थे—मुख्य सचिव, गृह, धान्य, वि. प्र. प्रमुख, तथा विशेष सचिव (नियुक्ति) को इसका अध्यक्ष बनाया गया। समिति को दस दिन में प्रतिवेदन प्रस्तुत करने को कहा गया। समिति के सुझाव मसौदा में निम्नलिखित रहे—

(1) सामान्य स्थायी आदेश जो कार्य प्रक्रिया के नियमों में शामिल हैं, उनके विरुद्ध मन्त्री को स्थायी आदेश नहीं बनाने चाहिए।

(2) सचिवालय पुनर्गठन समिति द्वारा सुझाई गई छुट्टी व्यवस्था सभी विभागों में प्रयोजनीय जानी चाहिए। केवल कुछ ऐसे विभाग छोड़ दिए जाएं जहाँ में व्यवस्था का वर्तमान रूप रचना सतोषजनक प्रतीत होती है।

(3) सचिवों द्वारा समय-समय पर विभागीय कार्यालयों का दौरा करके प्रशासन की स्थिति की देखरेख करनी चाहिए।

(4) किसी भी मामले के सम्बन्ध में जाने वाली आपत्तियों से सम्बन्धित निर्देशों को थोड़े-थोड़े देर की प्रतीक्षा एक साथ प्रसारित किया जाए।

(5) प्रत्येक विभाग को एक छोटी विभागीय पुस्तकालय स्थापित करना चाहिए जिसमें सम्बन्धित नियम, कार्य प्रणाली के निर्देश और आवश्यक व्यावहारिक साहित्य या मसौदा दिया जाय।

(6) सचिवालय के विभागों में हिन्दी अनुवाद कार्यों की गणना करने के लिए विधि रचना मसौदा में चार घटकों में एक एक व्यक्ति नियुक्त किया जाए।

(7) विभागों की प्रत्यक्ष गुप्त फाइलों को रखने के लिए एक गुप्त अभिलेख बना होना चाहिए।

(8) सचिवालय के अधिकारियों से दफ्तरी के तात्कालिकता का समय 2.30 में 3.30 एक घण्टे का होना चाहिए। इस काल में अधिकारी उपलब्ध रहे और कोई अन्य काम हाथ में न ले।

(9) दफ्तर प्रवेश करीबी भी दफ्तरी के दिखने का समय दोपहर को रखें।

(10) मसौदाओं के पदों पर नियुक्तियों 50% प्रत्यक्ष भर्ती द्वारा और 50% पदोन्नति द्वारा की जानी चाहिए।

(11) सचिवालय और क्षेत्रीय कार्यालय के अधिकारियों में आपसी परीक्षण होना चाहिए। आयुक्तों, निदेश, विशेष सचिवों के पद का कार्यकाल 5 वर्ष से अधिक न हो और सचिवालय में निरन्तर पदावधि 7 वर्ष में ज्यादा न हो, सचिवालय के दो कार्यभारों के बीच क्षेत्रीय कार्यालयों में सेवा का समय कम से कम दो वर्ष होना चाहिए।

(12) वनिष्ठ लिपिकों को कम से कम 4 महीने का सेवाकालीन प्रशिक्षण दिया जाय। वनिष्ठ साचिव कर्मचारियों के लिए ग्रेडेशन बोर्ड रखे जायें। इस सम्बन्ध में सगठन एवं मविधि विभाग SIPA के साथ मिलकर एक कार्यक्रम तैयार करें।

(13) विभागीय सचिव को यह देगना चाहिए कि वित्त विभाग, विधि विभाग और नियुक्ति विभाग आदि को अनावश्यक सन्दर्भ नहीं भेजे जाए। वैधानिक मामलों के विभाग को सैल व्यवस्था के आधार पर पुनर्गठित किया जाए।

(14) सेवा नियमों की ध्याना सामान्यतः नियुक्ति विभाग के सचिव द्वारा की जाय और केवल जटिल मामलों ही नियुक्ति विभाग के विशेष सचिव की सम्मति और विशेष स्वीकृति के लिए भेजे जाएँ।

(15) सदस्य विभागों के सचिवों को यह ध्यान रखना चाहिए कि उनके विभाग में कोई मामला 15 दिन से अधिक नहीं रहे और प्रॉब्लम मामलों 7 दिन में अधिक नहीं रहे।

(16) सरकार को एक पृथक समिति नियुक्त करनी चाहिए जो राजस्थान सेवा नियमों (RSR) सामान्य प्रिन्सिपल और लब्धा नियमों (G F and A R) तथा विभिन्न प्रविषा नियमों की पुनरीक्षा करे और वित्त विभाग से प्राशासनिक विभाग की वित्तीय मामलों में शक्ति हस्तांतरण की सम्भावनाओं का विवेचन करें।

राज्य सरकार ने अपने 20 जनवरी 1972 के आदेश के अनुसार समिति की कुछ सिफारिशों को स्वीकार कर लिया है और तदनुसार कुछ व्यवस्थाओं को अपना लिया है तथा वैधानिक मामलों के विभाग की सैल व्यवस्था के आधार पर पुनर्गठित किया है।

### मुख्य सचिव पद एवं कार्य

#### (The Chief Secretary Position & Roll)

राज्य सचिवानय के एक पद सोपान में शीर्ष पर मुख्य सचिव रहता है वह सचिवानय के उच्चतम एवं कुशल कार्य संचालन के लिए उत्तरदायी है। इस पद के महत्वपूर्ण दायित्वों की देखते हुए यह अपेक्षा की जाती है, कि एक योग्य, अनुभवी, ईमानदार तथा निष्पक्ष व्यक्ति को इस पद पर नियुक्त किया जायगा ताकि वह सभी अधिकारियों का सम्मान तथा विश्वास प्राप्त कर सके। मुख्य सचिव मुख्यमंत्री का प्रमुख परामर्शदाता है। यह राज्य मन्त्रीमण्डल के सचिव के रूप में भी कार्य करता है। मुख्यमंत्री के परामर्शदाता के रूप में वह मंत्रियों के प्रस्तावों के प्राशासनिक कार्यों के परिणामों का विस्तार से निवेदन करता है।

प्रशासनिक गुयार आयोग ने राज्य स्तर के प्रशासन पर अपनी रिपोर्ट में सुझाया है कि प्राथमिक प्रशासन की चुनौतियों को देखते हुए मुख्य सचिव पद पर ऐसा व्यक्ति नियुक्त होना चाहिए जो अपने दीर्घकालीन अनुभव तथा व्यक्तिगत क्षमता



के आधार पर सभी का सम्मान प्राप्त कर सके। यह अपने दायित्वों का निर्वाह प्रभावशाली रूप में सभी कर सकेगा जब कि वह अतिष्ठतम पदाधिकारी हो तथा उसकी नियुक्ति के समय योग्यता को उचित सम्मान दिया जाये। इसके विपरीत एक चिन्तनीय तथ्य यह है कि मुख्य सचिव की नियुक्ति में राजनैतिक प्रभाव उल्लेखनीय बन जाता है। लूट व्यवस्था (Spoil System) की भाँति राज्य का मुख्यमंत्री बदलने ही मुख्य सचिव का पद तबले में पड़ जाता है। मुख्य सचिव मुख्यमंत्री का विश्वसनीय व्यक्ति होना चाहिए जिसमें कि वह अपने उत्तरदायित्वों को पूरा कर सके। किन्तु यदि ऐसा होता है तो इसकी सबसे बड़ी हानि यह होती है कि योग्यता की अवहेलना हो सकती है तथा मुख्य सचिव या तो बहुत लम्बे समय तक अपने पद पर बना रहेगा या अन्य समय में ही अपने पद पर से हट जाएगा। स्वस्थ प्रशासन के लिए यह उत्तम नहीं है।

मुख्य सचिव का राज्य प्रशासन में मुख्य स्थान होता है। वह अनेक महत्वपूर्ण कार्य करता है। उसके कुछ मुख्य कार्य निम्न हैं—

- (1) वह सचिवालय में कार्य के समन्वय तथा अनुशासन की स्थापना करता है।
- (2) वह अन्य सचिवों के उपयुक्त कार्यों की व्यवस्था करता है।
- (3) वह सचिवों द्वारा दिये गए परामर्श के प्राशासनिक प्रभावों का अध्ययन करता है।
- (4) वह नियमित प्राशासनिक मापदण्टी एवं प्रक्रियाओं के प्रतिवर्माण या अनियमितताओं पर रोक लगाता है।
- (5) वह नागरिक सेवाओं के आचरण तथा ईमानदारी का उच्च स्तर निर्धारित करता है।
- (6) वह राज्य की नागरिक सेवाओं का अध्ययन होता है।

दम प्रचार मुख्य सचिव का पद राज्य के प्राशासनिक पदों में सबसे बड़ा और महत्वपूर्ण होता है। सचिवालय में प्रशासन के संचालन का उत्तरदायित्व इसी पर है।

### परीक्षायोगी प्रश्न

1. राजस्थान राज्य के सचिवालय के संरचना तथा कार्य का वर्णन कीजिए।  
Explain the Composition and Functions of the Rajasthan State Secretariat.
2. मुख्य सचिव का महत्व, कार्य तथा अधिकारों का वर्णन कीजिए।  
Describe the importance, functions and powers of Chief Secretary.

## राजस्थान में जिला प्रशासन

(DISTRICT ADMINISTRATION IN RAJASTHAN)

प्रशासन की सुविधा की दृष्टि से जिस प्रकार भारतवर्ष को प्रान्तों में या राज्यों में विभाजित किया गया है, उसी प्रकार प्रान्तों को प्रशासन की दृष्टि से डिवीजनों (कमिश्नरी) में विभाजित किया गया था। राजस्थान भी पाँच डिवीजनों में बंटा हुआ था। ये डिवीजन थे—जोधपुर, अजमेर, उदयपुर, कोटा तथा बीकानेर। डिवीजन का प्रधान अधिकारी आयुक्त (कमिश्नर) हुआ करता था। यह अधिकारी भारतीय प्राशासनिक सेवा का सदस्य होता था। यह अपने डिवीजन के जिलाधीशों के कार्यों की देखभाल करने का महत्वपूर्ण कार्य करता था। राज्य सरकार की आज्ञायें उसी के माध्यम से जिलाधीशों के पास भेजी जाती थीं। आयुक्त जिलाधीशों के राजस्व सम्बन्धी निर्णयों की अपीलें सुनता था और उनके निर्णयों की अपीलें राजस्व मण्डल में हुआ करती थी। प्रत्येक डिवीजन में आयुक्त की सहायतायें अतिरिक्त आयुक्त भी हुआ करते थे।

कुछ वर्षों पूर्व आयुक्त के पद की समाप्ति कर दी गई। इसका कारण प्राशासनिक व्यय में कमी करना था। इस पद के समाप्त हो जाने पर जिलाधीशों के सम्बन्ध सीधे राज्य सरकार के साथ स्थापित हो गये हैं। राजस्व सम्बन्धी अपीलें जो पहले आयुक्त के पास हुआ करती थी अब एक नये अधिकारी के पास होगी जिसे राजस्व अपीलीय अधिकारी कहते हैं। ये अधिकारी राजस्थान प्राशासनिक सेवा के सीनियर व्यक्ति होते हैं। राजस्थान में चार राजस्व अपीलीय अधिकारियों की नियुक्ति की गई है जिनके अधिकार क्षेत्र में निम्न जिले आते हैं।

- (1) राजस्व अपीलीय अधिकारी, जयपुर  
अजमेर, भरतपुर, जयपुर, भुवनेश्वर, सीकर और टोंक के जिले।
- (2) राजस्व अपीलीय अधिकारी, उदयपुर  
बांसवाड़ा, भोलवाड़ा, चित्तौड़गढ़, हनुमानपुर और उदयपुर के जिले।
- (3) राजस्व अपीलीय अधिकारी, कोटा  
भरतपुर, बूंदी, अजमेरवाड़ा, कोटा और सवाई माधोपुर के जिले।
- (4) राजस्व अपीलीय अधिकारी, बीकानेर

बाइनेर, बीनानेर, चूरू, ममानगर, जैगलमेर, जालोर, जोधपुर, नागौर, पामी घोर मिरोही के जिले।

राजस्थ प्रगोलीय अधिकांशियों के निर्णयों की प्रचीन राजस्व मण्डन में होती है जिसके निर्णय अन्तिम होते हैं।

सन् 1965 के अन्त में जोधपुर तथा बीनानेर में पुन-प्रायुक्तों की निर्वाक की गई है। इन्हे सीमावर्ती प्रायुक्त कहा जाता है। भारत-पाकिस्तान युद्ध (1965) के पश्चात् राजस्थान सरकार ने यह निर्णय लिया कि सीमा क्षेत्र की सुरक्षा तथा व्यवस्था हेतु सीमा प्रायुक्त नियुक्त किये जाय। इनका मुख्य कार्य नागरिक सुरक्षा, नागरिक रसद, यातायात तथा जन प्रदाय साधनों का विकास तथा सीमावर्ती गांवों की समस्याओं को सुलझाना है। इनका कार्यालय जयपुर तथा बीनानेर में है।

**जिले की प्रशासनिक इकाइयाँ (Administrative Units in the District)—**

प्रत्येक जिला प्रशासनिक एवं राजस्व की दृष्टि में तीन स्तरों में विभाजित होता है। तीनों स्तरों पर राजस्व एवं विकास कार्यों के लिए अलग-अलग अधिकारियों की व्यवस्था की गई है। ये स्तर हैं—(1) जिला स्तर—इसका मुख्यालय जिले के किसी मुख्य स्थान (नगर) में होता है। (2) उप-मण्डल स्तर—इसमें 2 से 4 तहसीलों रहती हैं। (3) तहसील—यह जिला प्रशासन का सबसे छोटा स्तर है। विकास की दृष्टि से भी जिले को तीन स्तरों में विभाजित किया जा सकता है—जिला स्तर, मण्डल स्तर तथा ग्राम स्तर।

जिला प्रशासन के तीनों स्तरों पर अनेक महत्वपूर्ण अधिकारी कार्य करते हैं। प्रथम स्तर का क्षेत्राधिकार सम्पूर्ण जिला है तथा इसके मुख्य अधिकारी हैं—जिलाधीन, पुलिस अधीक्षक, जिला कृषि अधिकारी, जिला परिषद् का अध्यक्ष, जिला स्वास्थ्य अधिकारी, जिला शिक्षा अधिकारी आदि। मध्यवर्ती स्तर वाले जिले में दो घोर छोटे जिले में एक ही रहता है। इस स्तर में तहसील उप-मण्डल, पंचायत समिति आदि होते हैं। इनके मुख्य अधिकारी हैं—उप-प्रायुक्त, मंडल विविजनल अधिकार, तहसीलदार, विकास अधिकारी प्रधान, आदि। तृतीय स्तर पर गांव है। इस स्तर पर ग्राम पंचायतें, ग्राम-पञ्चायतें, पटवारी, ग्राम सेवक आदि होते हैं। इन सभी का जिला प्रशासन में महत्वपूर्ण योगदान होता है।

### जिलों की शासन व्यवस्था (District Administration)

जिले का सबसे प्रमुख अधिकारी जिलाधीन कहलाता है। जिलाधीन को बड़े महत्वपूर्ण तथा व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। वह जिलाधीन के रूप में जिले की

मालगुजारी की वसूली करता है एवं मजिस्ट्रेट के रूप में शांति तथा व्यवस्था बनाये रखने के लिए उत्तरदायी होता है। जिले में हुए झगड़ों का निर्णय करना भी उसी के अधिकार क्षेत्र में आता है। सम्पूर्ण जिले की पुलिस भी उसी के निर्वहन में रहती है। वह भारतीय प्राशासनिक सेवा का वरिष्ठ सदस्य होता है। राजस्थान में प्रायुक्त का पद समाप्त होने के पश्चात् जिलाधीश ही अपने जिले में सरकार का प्रतिनिधि होता है। वह सरकार को अपने जिले सम्बन्धी आवश्यक सूचना प्रस्तुत करता है और सरकार उन्हीं सूचनाओं के आधार पर कार्य करती है।

### जिलाधीश के कार्य (Functions of the Collector)

जिलाधीश के निम्न कार्य हैं —

1. मालगुजारी सम्बन्धी कार्य
2. शासन सम्बन्धी कार्य
3. न्याय सम्बन्धी कार्य
4. निरीक्षण सम्बन्धी कार्य
5. निर्वाचनों का संचालन
6. प्रोटोकॉल कार्य
7. सफटो का निवारण
8. विकास सम्बन्धी कार्य
9. जन कल्याण के कार्य
10. अन्य कार्य

1. मालगुजारी सम्बन्धी कार्य — जिलाधीश को ग्रामेशी में कलेक्टर कहते हैं, जिसका शाब्दिक अर्थ होता है वसूल करने वाला। अतः जिले में मालगुजारी वसूल करने का उत्तरदायित्व उसी पर होता है। भूमि व्यवस्था तथा मालगुजारी वसूल करने में उसकी सहायता हेतु कई अधिकारी हैं—जैसे उप-जिलाधीश, तहसीलदार, नायब-तहसीलदार, कानूनवा तथा पटवारी आदि। ये सभी अधिकारी जिलाधीश के अधीन कार्य करते हैं तथा वह इनके कार्यों का निरीक्षण समय-समय पर करता रहता है। वही भूमि के रजिस्ट्रेशन, परिवर्तन तथा बटवारे का प्रबन्ध करता है और उससे सम्बन्ध रखने वाले विवादों का निर्णय करता है। जिले का प्राथमिक विभाग भी उसी के मातहत कार्य करता है तथा मादक वस्तुएँ जैसे भाँग, गाँजा, चराब, अफीम आदि का साइसेंस भी वही देता है। यहाँ यह बताना आवश्यक है कि जिलाधीश को मानगुजारी को घटाने बढ़ाने का अधिकार नहीं है परन्तु अनाज, बाँझ तथा अतिवृष्टि इत्यादि के सकटकाल में वह राज्य सरकार को जिले में राहत की सिफारिश कर सकता है और सरकार उस पर आवश्यक रूप

से ध्यान देती है इसके प्रतिरिक्त जिले का खजाना भी उसी के अधीन कार्य करता है।

2. शासन सम्बन्धी कार्य :—जैसा कि पहले बताया जा चुका है कि जिलाधीन पर जिले में शान्ति और व्यवस्था बनाये रखने का उत्तरदायित्व है। इस उत्तरदायित्व को पूरा करने में उसकी सह्यता के लिए कई मजिस्ट्रेट नियुक्त रहते हैं। वह सम्पूर्ण जिले का दौरा करता रहता है जिससे कि अधीनस्थ वर्गवर्गीय राजगता पूर्वक कार्य करते रहे। जिले की व्यवस्था की सूचना वह राज्य सरकार को समय-समय पर देता है, उसकी सरकार उसी की सूचना को प्राथमिक मानती है। शान्ति भंग होने की आशय में वह किसी सभा या जुलूस पर रोक लगा सकता है तथा धारा 144 भी लागू कर सकता है।

जिलाधीन की प्रथम श्रेणी मजिस्ट्रेट (I Class Magistrate) के अधिकार भी प्राप्त होते हैं। वह पुलिस द्वारा अपराधियों को पकड़वाता है तथा दण्ड की व्यवस्था करवाता है। वह अपने अधीन मजिस्ट्रेटों के कार्यों की जांच करता है तथा कुछ विवादों की अपीलें भी सुनता है। इन अधिकारों के प्रतिरिक्त वह अपने जिले में दौरा करता है, जनता से सम्पर्क स्थापित तथा जिले की वास्तविक स्थिति का ज्ञान प्राप्त करता है। अपने दौरे में वह पुलिस थल, स्टुडिन्ट्स लिस्टी आदि स्थानों का निरीक्षण करता है। जिलाधीन की कुछ नियुक्तियाँ करने का अधिकार भी प्राप्त होता है जिनमें मुख्यः लेखक, चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी आते हैं।

3. न्याय सम्बन्धी कार्य :—पौजदारी तथा मामलुजारी सम्बन्धी मुद्दों में जिलाधीन की अदालत में आते हैं। जैसा कि पिछले पृष्ठों में बताया गया है कि जिलाधीन के पास प्रथम श्रेणी के मजिस्ट्रेट के न्यायिक अधिकार प्राप्त हैं। वह किसी अपराधी की दो वर्ष तक की सजा और 1,000) का या तक जुर्माना कर सकता है। उसके पास द्वितीय तथा तृतीय श्रेणी के मजिस्ट्रेटों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें आती हैं। पौजदारी के मुद्दों का वह निर्णय करता है और इस सम्बन्ध की छोटी प्रदातों का निरीक्षण भी करता है। उनके द्वारा पौजदारी मामलों में दिये गये निर्णयों की अपील तब न्यायाधीश की अदालत में होती है। मामलुजारी सम्बन्धी मामलों में उसके द्वारा दिये गए निर्णयों की अपील राजस्व अपील अधिकारी के न्यायालय में की जाती है।

4. निरीक्षण सम्बन्धी कार्य :—सम्पूर्ण जिले की शासन व्यवस्था का दायित्व जिलाधीन पर है। इसलिए जिले के प्रायः सभी विभाग उसकी कार्य सीमा में आ जाते हैं। वह जिले में स्थित किसी भी विभाग का साधारण निरीक्षण कर सकता है। जिला स्तर कार्यालय के अधिकारी जैसे तो अपने सम्बन्धित विभाग के विभागाध्यक्ष के अन्तर्गत होते हैं, परन्तु वे परोक्ष रूप में जिलाधीन के अन्तर्गत भी होते हैं। प्रत्येक जिला अधिकारी जिलाधीन को अपने विभाग की वार्षिक सूचना प्रस्तुत करने हैं।

इसके प्रतिरिक्त किसी अन्य प्रकार की सूचना यदि जिनाधीश किसी विभाग से चाहता है तो सम्बन्धित विभाग द्वारा वांछित सूचना सीधे ही प्रस्तुत की जाती है। वह जिले में सरकार का प्रतिनिधि होता है और इसके नाते वह सरकार को जिले के सम्बन्ध की सूचना प्रस्तुत करता है।

**5 निर्वाचनों का संचालन :—**जिले में होने वाले समस्त चुनावों (मसद्, विधान सभा तथा स्थानीय निकायों) का संचालन करने का दायित्व जिनाधीश का ही है। इस कार्य में जिलाधीश को सहायता जिला चुनाव अधिकारी द्वारा की जाती है। इसके प्रतिरिक्त जिले के विभिन्न अधिकारी तथा कर्मचारी जिनाधीश को उसके कार्यों को सम्पन्न करने में सहायता करते हैं।

**6. प्रोटोकॉल सम्बन्धी कार्य :—**जिलाधीश जिले का प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी होने के नाते उसे V.I.P.'s के आगमन पर उनका स्वागत व रहने आदि की व्यवस्था करने का कर्तव्य उसी का है। जब मन्त्री व अन्य राजनीतिक नेता किसी भी जिले में आता है तो जिलाधीश का कर्तव्य है कि वह उनके साथ रहे तथा उनके रहने व स्वागत की व्यवस्था करे। इस कार्य में जिलाधीश के कार्यों में बड़ी बाधा उपस्थित होती है। प्राशासनिक सुधार आयोग ने जिला प्रशासन पर अपनी रिपोर्ट में कहा कि "किसी बड़े आदमी के आगमन पर तथा उसके रहने आदि का प्रबन्ध करने में जिलाधीश का समय खराब मही होना चाहिये और न ही उसकी उपस्थिति अनिवार्य होनी चाहिये। राज्य सरकारों को इस सम्बन्ध में कड़े निर्देश भेजने चाहिये कि इन अनावश्यक कार्यों में कलेक्टर अपना समय बरबाद न करें।

**7. संकटों का निवारण :—**जिलाधीश तथा कलेक्टर का एक महत्वपूर्ण कार्य यह है कि जब जिले में या जिले के किसी भाग में संकट उत्पन्न हो जाय तो जिला अधिकारियों व अधिकरण उसके निवारण में लग जाते हैं। परन्तु इसका सम्पूर्ण उत्तरदायित्व जिनाधीश पर ही आता है। यह संकट, सूखा, बाढ़, अग्नि बाण्ड, भूकम्प, महामारी आदि के रूप में हो सकता है। प्रत्येक स्थिति में सम्पूर्ण जिला प्रशासन द्वारा उसका मुकाबला किया जाता है। जिलाधीश यदि उचित समझे तो जिले के किसी भी अधिकारी, वार्डन, याधन एवं सेवा को इस कार्य के मदद करने में आमंत्रित कर सकता है।

२

**8 विकास सम्बन्धी कार्य :—**हाल ही में जिनाधीश के कार्य जिला विकास अधिकारी (District Development officer) के रूप में महत्वपूर्ण हो गये हैं। सामुदायिक विकास योजना एवं कार्यक्रमों के फलस्वरूप जिनाधीश को जिले के विकास कार्यों के सम्पादन के लिए उत्तरदायी बनाया गया है। जिनाधीश राज्य सरकार को जिला के विकास के सम्बन्ध के प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है। वह जिले के

विज्ञान कार्यों में सम्मिलित करता है तथा उनके मार्ग में आने वाली बाधाओं को दूर करता है।

जिलाधीन को जिले के विमान अधिकारी के जाने कुछ प्राणात्मिक एवं निष्पक्षता की गतिविधियों प्रदान की गई हैं। वह जिला विकास से जुड़े हुए अधिकारियों एवं कर्मचारियों के कार्यों की निगरानी रखता है। उनके दौरे (Tours), कार्यक्रम, प्रवक्तृत्व तथा मासिक प्रगति प्रतिवेदन (Monthly Progress Report) के सम्बन्ध में भी अनेक शक्तियाँ रखता है। यदि कोई विभागाध्यक्ष जिलाधीन को राय में सहमत नहीं होता है, जिलाधीन अपने प्रभाव अथवा मुभाव को सरकार के सम्मुख प्रस्तुत कर सकता है।

पचायती राज सम्प्रदायों में जिलाधीन का महत्वपूर्ण योगदान होता है। वह उनकी बैठकों में उपस्थित रहता है, बहस में भाग लेता है, अपने मुभाव देता है पर मनवान नहीं कर सकता। वह पचायत तथा पचायत समितियों पर बाह्य से नियन्त्रण रखता है और यह देखता है कि वे सम्पूर्ण अपने निर्धारित कार्यों के सम्पादन में भटक न जायें। वह पचायत समिति के कार्यों तथा प्रगति का मूल्यांकन करने के लिए प्रतिवर्ष व्यापक निरीक्षण करता है। राजस्थान में पचायत समिति तथा जिला पटिपद अधिनियम, 1959 के भाग 59 तथा 69 में जिला विकास अधिकारी की शक्तियाँ व कार्यों का उल्लेख किया गया है।

9. कल्याणकारी कार्य :—भारत में और कल्याणकारी राज्य की धारणा को स्वीकार किया है। जिला स्तर पर और कल्याण के कार्यों को जिलाधीन द्वारा सम्पादित किया जाता है। वह सामुदायिक विकास, महारक्ता, जन-स्वास्थ्य, शिक्षा तथा अन्य कल्याणकारी क्रियाओं में सम्मग्न रहता है तथा सक्रिय रूप से इनमें भाग लेता है।

10. ग्राम कार्य :—जिलाधीन के द्वारा उपर्युक्त कार्यों के प्रतिरिक्त ग्राम कई छोटे-मोटे कार्य सम्पन्न किये जाते हैं। वह जिले में अन्य बचन कार्यक्रम को प्रोत्साहन देता है, प्रचार एवं जन सम्पर्क कार्यक्रमों को संचालित करता है, जिले के प्रमुख लोगों में सम्पर्क करता है, जिले की समस्याओं पर जनता का ध्यान आकर्षित करता है। वह जनता के समारोह में भाग लेता है।

जिलाधीन के कार्यों एवं अधिकारों की व्याख्या करने में यह स्पष्ट हो जाता है कि वह जिले का सर्वोच्च होता है तथा उसके पास में कई प्रकार के अधिकार होते हैं। ब्रिटिश शासनकाल में जिलाधीन को 'मै-बाप' माना जाता था क्योंकि जिले में वह सरकार का प्रतिनिधि होता था और शान्ति तथा सुव्यवस्था बनाये रखने का उसका उत्तरदायित्व होता था। स्वतन्त्रता प्राप्ति में बाद जिलाधीन का पद पहले जैसा शौर्यपूर्ण नहीं रहा है। कारण यह है कि यहाँ पर जनता की सरकार की स्थापना

की गई है और जनता द्वारा चुने गये व्यक्ति सरकार का निर्माण करते हैं। जिला-धीरा इस प्रकार चुने गये व्यक्ति (मन्त्री) के अधीन होता है। अतः उसे जनता का सेवक होकर ही कार्य करना पड़ता है।

बर्फ लोग जिलाधीश के न्याय सम्बन्धी अधिकारों को लेकर उसकी भावना करते हैं। उनका यह सफ है कि जिलाधीश के पास शासन तथा न्याय सम्बन्धी दोनों ही प्रकार के अधिकार होने से उसके तानाशाह बनने की भावना रहती है। वास्तव में एक ही व्यक्ति के हाथों में जब न्याय तथा प्रशासन की शक्तियाँ आ जाती हैं तो नागरिकों के अधिकारों की उचित रक्षा नहीं हो सकती। राज्य के नीति निर्देशक तत्व में इस बात पर बल दिया गया है कि न्याय तथा प्रशासन को राज्य में अलग-अलग व्यक्तियों को दिया जाय। राजस्थान में इस प्रकार की व्यवस्था को मूर्त रूप देने के लिए बचम उठाया है।

राजस्थान में 2 अक्टूबर, 1959 से सौराष्ट्रान्तिक विवेन्डीकरण की योजना लागू होने पर भी जिलाधीश का पद वंता ही महत्वपूर्ण बना हुआ है। अन्य कार्यों के अतिरिक्त अब उसके पास विकास का कार्य भी आ गया है। इस योजना के लागू होने से जिलाधीश को जिला विकास अधिकारी बनाया गया है। इसके नाते वह जिला परिषद का पदेन सदस्य होगा। वह जिला परिषद् की बैठकों में अपने सुझाव रख सकता है, किसी प्रश्न पर विवाद कर सकता है परन्तु मत देने का अधिकार उसे नहीं दिया गया है। वह जिला विकास अधिकारी होने के नाते जिला के विकास कार्यों की देख-रेख करता है, तथा उनसे सुधार हेतु सुझाव देता है। वह जिले की पंचायत समितियों को विकास कार्यों के लिए दी गई धन-राशि का निरीक्षण कर सकता है। इस प्रकार पंचायत राज या प्रजातान्त्रिक विवेन्डीकरण के लागू होने पर भी जिलाधीश जिले का महत्वपूर्ण अधिकारी है।

### जिले की आन्तरिक व्यवस्था

**सब-डिवीजन (Sub Division) :**—प्रशासन की सुविधा के लिए जिले को सब डिवीजनो में विभक्त कर दिया जाता है। प्रत्येक सब डिविजन का एक अधिकारी होता है जिसे सब-डिविजनल अधिकारी कहते हैं। यह पद राजस्थान प्रशासकीय सेवा के सदस्यों को दिया जाता है। इस पदाधिकारियों के अधिकार अपने क्षेत्र में लगभग वही होते हैं जो जिले में जिलाधीश के। इस अधिकारी को सब डिविजनल मजिस्ट्रेट भी कहा जाता है क्योंकि उसे प्रथम थ्रेण्ड के मजिस्ट्रेट के अधिकार प्राप्त होते हैं। जिलाधीश की भाँति इसे भी न्याय तथा मातगुजारी सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं। परन्तु राजस्थान में न्यायपालिका के कार्यपालिका से पृथक् होने के परिणामस्वरूप इस अधिकारी के न्याय सम्बन्धी अधिकारों में कमी कर दी गई है। राजस्थान अभी 82 सब डिवीजनो में बँटा हुआ है।

**तहसील (Tehsil) :**—प्रत्येक सब-डिविजन में कुछ तहसीलें होती हैं, जिनका मुख्य अधिकारी तहसीलदार होता है। उसकी सहायता के लिए नायब-



तहसीलदार, बाबूनमो तथा अन्य कर्मचारी होते हैं। तहसील के मगान तथा भूमि सम्बन्धी सब अधिकार उसमें निहित होते हैं। ग्राम-पंचायतों की देख-रेख करना भी उसी का कार्य है। उसको द्वितीय श्रेणी के मजिस्ट्रेट के अधिकार प्राप्त होते हैं। उनके द्वारा दिये गये निर्णयों की अंतिम जिम्माधोन के पास भी जाती है।

ग्राम (Village):—प्रत्येक तहसील में कुछ गाँव होते हैं। गाँवों के कर्मचारी प्रायः गिरदापर, पटवारी, चौखरी तथा चौकीदार होते हैं। वास्तव में पटवारी के पास में भूमि सम्बन्धी व्योरा होता है जिसके आधार पर मासगुजारी बसूम होती है। चौखरी लगान वसूल करने स्वयंसे में भेजता है तथा चौकीदार गाँव की आवश्यक मूचना मिस्टयनों वाले में देता है। इन सभी कर्मचारियों के कार्य का निरीक्षण तहसीलदार तथा नायब-तहसीलदार करते हैं।

### जिला स्तर पर अन्य विभाग (Various Departments on District Level)

प्रत्येक जिले में कई प्रकार के विभाग कार्य करते हैं। ये विभाग अपने विभाग-शास्त्र की देख-रेख में कार्य करते हैं। नीचे हम कुछ महत्त्वपूर्ण जिला स्तर विभागों का वर्णन कर रहे हैं :-

न्याय विभाग :—प्रत्येक राज्य में एक उच्च न्यायालय की स्थापना की गई है। राजस्थान में यह न्यायालय जोधपुर में स्थित है। उच्च न्यायालय के अधीनस्थ प्रत्येक जिले में न्यायालय होते हैं। जिले में एक जिलाधीर मज्ज न्यायाधीन होता है। वह दीवानी तथा गौमदारी मुकदमों का निर्णय करता है। यदि जिला न्यायाधीन मज्ज न्यायाधीन से विभक्त हो तो पहला दीवानी तथा दूसरा चौखदारी मुकदमों की सुनवाई करता है। मज्ज न्यायाधीन की प्राप्ति-दृष्टि की छोटे मज्ज प्रकार का दण्ड देने का अधिकार है। वह मज्जित मजिस्ट्रेटों के निर्णयों की अपीलें भी सुनता है और निर्णय देता है। जिला व मज्ज न्यायाधीन के अन्तर्गत जिले के विभिन्न-विभिन्न भागों में मजिस्ट्रेट, मुन्सिफ तथा अन्य न्यायाधीन भी होते हैं।

पुलिस विभाग :—धर्म तथा धर्म के लिए पुलिस व्यवस्था आवश्यक प्रावश्यक है। हमारे देश में जनता पुलिस विभाग के कर्मचारियों को बहुत आदर से नहीं देखती किन्तु उन लोगों के जहाँ गिरावट चल रही है, पुलिस विभाग का काफी ध्यान है। पुलिस विभाग को जन माध्याम का महयोग होना चाहिये तथा वह अपने लक्ष्य को प्राप्त कर सकता है। पुलिस अधिकारियों को जनता में भय नहीं पैदा करना चाहिये अपितु प्रेम से जनता का महयोग प्राप्त करना चाहिये।

जिले में पुलिस विभाग का प्रधान पुलिस सुपरिन्टेन्डेन्ट होता है। यह भारतीय पुलिस सेवा का सदस्य होता है। उसकी सहायता के लिए प्रावश्यकतानुसार डिप्टी पुलिस सुपरिन्टेन्डेन्ट रखे जाते हैं। पुलिस सुपरिन्टेन्डेन्ट जिले भर की पुलिस का प्रधान होता है, और जिले की पुलिस उसकी आज्ञा को मानती है, किन्तु शान्ति

स्थापना तथा सुरक्षा के लिए पुलिस सुपरिन्टेन्डेंट को भी जिलाधीन की भांति का पालन करना होता है। जिले के भागों में पुलिस निरीक्षक तथा उप-भागों में जिरहे थाने बहते हैं थानेदार (सहायक निरीक्षक) होते हैं। थानेदारों के अधीन कुछ गांवों की आन्तरिक सुरक्षा का उत्तरदायित्व होता है। वे पुलिस के सिपाहियों की सहायता से अपने अधीन क्षेत्र की सुरक्षा की व्यवस्था करते हैं। इनको गांवों की सब सूचनाएँ वहाँ का चौकीदार देता है। पुलिस की आज्ञानुसार यह लोग रात को रतवाली करते हैं।

ठीक इसी प्रकार पुलिस का खुफिया विभाग होता है जो गुप्त रूप में चोरी-डकैनी तथा अन्य अपराजवताकारी घड़यन्त्रों का पता लगाता है। खुफिया पुलिस का एक विभाग केन्द्रीय सरकार के पास भी रहता है, जिससे सरकार को प्रविल भारतीय शान्ति और सुरक्षा बनाये रखने में, अपराधियों को पकड़ने में बहुत सहायता मिलती है।

**जेल विभाग** — प्रत्येक जिले में दण्ड पाये हुए अपराधियों को रखने के लिए जिला जेल होती है। जेलों का सबसे बड़ा अधिकारी जेलो का महा निरीक्षक होता है, उसके अधीन जेल सुपरिन्टेन्डेंट होते हैं जो डिवीजन स्थित जेल की व्यवस्था करते हैं। जिला जेल का प्रबन्ध जेलर के अधीन होता है और उसकी सहायता के लिए कुछ मिपाही होते हैं। जिला जेल में कैदियों के खान-पान, स्वास्थ्य, कार्य आदि सब प्रबन्ध जेलर के हाथ में होता है।

**स्वास्थ्य विभाग** — राजस्थान में स्वास्थ्य विभाग को दो भागों में बाँटा जा सकता है—(1) चिकित्सा तथा (2) स्वास्थ्य। हमारे राज्य में ये दोनों विभाग एक व्यक्ति के अधीन रखे गए हैं जो सचालन चिकित्सा तथा स्वास्थ्य विभाग कहलाता है। प्रत्येक डिवीजन में महायव सचालक का पद रखा गया है। प्रत्येक जिले में जिला चिकित्सा एवं स्वास्थ्य अधिकारी होता है। यह विभाग चिकित्सालयों तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यों का प्रशासन करता है। इस अधिकारी के कार्यों में सहायता करने के लिए मेनेटरी इन्स्पेक्टरों की भी नियुक्ति की जाती है।

राजस्थान सरकार ने आधुनिक चिकित्सा प्रणाली को भी अपनाया है। आधुनिक चिकित्सा सम्बन्धी शिक्षा की सहाय्य एक प्रिन्सीपल के अधीन रखी गई है और औषधालय तथा रसायन शालाएँ एक सचालक के अधीन रखी गई हैं। जिला क्षेत्र पर निरीक्षक होता है जो अपने क्षेत्र में औषधालयों को दवाइयों आदि भिजवाने की व्यवस्था करता है। वैद्यों के वेतन, भत्ते आदि इसी कार्यालय से उठाये जाते हैं।

**शिक्षा विभाग** — जिलास्तरीय विभागों में शिक्षा विभाग एक महत्वपूर्ण विभाग है। शिक्षा विभाग का जिला अधिकारी निरीक्षक होता है, जिसे प्राजकल जिला शिक्षा अधिकारी भी कहा जाता है जो उप सचालक, शिक्षा विभाग के अन्तर्गत कार्य करता है। इसके अधीन जिले की समस्त मैनेजररी तथा हायर मेकेण्ट्री

स्मूच होते हैं। निरीक्षक को उसके कार्यों में सहायता के लिए उप-निरीक्षक तथा सप-उप-निरीक्षक होते हैं। ये अधिकारी प्रथमः मिडिल तथा प्राथमिक स्मूचों की देखभाल करते हैं। इन अधिकारियों का मुख्य कार्य सिखा वी सुविधा को बढ़ाना है।

**सहकारी विभाग :—**जिला स्तर पर सहकारी विभाग का अधिकारी सहायक रजिस्ट्रार होता है। यह अधिकारी अपने क्षेत्र में सहकारी सान्दोशन को जनप्रिय बनाने का कार्य करता है। इसके अधीन कई सहकारी निरीक्षक कार्य करते हैं। सहकारी निरीक्षक दो प्रकार के होते हैं—प्रथम निरीक्षक (एग्ज्यूटिव) तथा द्वितीय निरीक्षक (प्रोडिट)। इनकी सहायता हेतु सहायक निरीक्षक होते हैं। यह विभाग गाँवों में बहुत लोकप्रिय हो गया है फिर भी सहकारी सान्दोशन को जारी रखने की आवश्यकता है।

**टृपि विभाग :—**प्रत्येक जिले में एक टृपि विभाग होता है जिसका अध्यक्ष जिला टृपि अधिकारी कहलाता है। इसका मुख्य कार्य अपने क्षेत्र में टृपि की उत्पत्ति करना है। वह जिले में स्थापित सरकारी नलों की देखभाल रखता है। टृपि पर अनुसंधान करता है। बीज की व्यवस्था करता है। धान के भण्डार की व्यवस्था करता है तथा धान को चूहों आदि जानवरों से बचाने के लिए व्यवस्था करता है। वह अपने क्षेत्र में नलों के प्राचुनिक तरीकों का प्रचार करता है। इसके अतिरिक्त अच्छी खाद का वितरण भी इसी के द्वारा किया जाता है।

**जन निर्माण विभाग :—**जिले स्तर पर एक जन निर्माण विभाग भी होता है। साधारणतया इसका अधिकारी अभियंता अभियन्ता होता है। इसका मुख्य कार्य सरकारी भवनों, सड़कों आदि का निर्माण करना तथा उनको ठीक बनाने रखना है। इन अधिकारियों की सहायता के लिए सहायक अभियन्ता, प्रोक्टरोयर तथा ड्राफ्ट्समैन आदि होते हैं।

**वन विभाग :—**मानव जीवन में वन का बहुत महत्वपूर्ण स्थान है। इसी महत्त्वता को ध्यान में रखते हुए प्रत्येक जिले में एक वन विभाग गठित किया है। इसके अधिकारी को जिला वन अधिकारी कहते हैं। इन अधिकारियों का मुख्य कार्य वन की रक्षा करना है। इसके अतिरिक्त वन में होने वाली आवश्यक वस्तुओं की सुरक्षा प्रदान करना है। पेड़, पौधे आदि लगाने का कार्य भी इसी अधिकारी का है।

उपरोक्त विभागों के अतिरिक्त और भी कुछ विभाग जिले में होते हैं—जैसे जन सम्पर्क कार्यालय, कर तथा आवकरी आदि।

### परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. जिले की आन्तरिक व्यवस्था का वर्णन कीजिए।

*Explain the internal composition of a District.*

- 2 “जिला प्रशासन सरकार का एक आवश्यक अंग है।” भारत में जिले का प्रशासन किस प्रकार से होता है। व्याख्या कीजिये।

“The District Administration constitutes an essential part of the Government.” Show how the administration of a District in India is carried on

3. जिले में जिलाधीश के महत्व और कार्यों का वर्णन कीजिए।  
Discuss the importance of the Collector and explain his functions

4. जिले में जिलाधीश के कार्यों और महत्व की व्याख्या कीजिए। अन्य जिला अधिकारियों के साथ उसके क्या सम्बन्ध होते हैं?

Examine positions and powers of the Collector in a District. Study his relations with other principal officers of the District

---

## राजस्थान और स्थानीय स्वशासन

(LOCAL GOVERNMENT IN RAJASTHAN)

"हम प्रजातन्त्रात्मक सरकार का पूरा काम नहीं उठा सकेंगे जब तक कि हम यह बात मान कर नहीं चलें कि मम्बूखें समस्याएँ केन्द्रीय समस्याएँ नहीं हैं और ऐसी समस्याएँ जो केन्द्रीय नहीं हैं, उनका रज उन स्थान पर और उन लोगों द्वारा होता आवश्यक है जिनके द्वारा वे अधिक अनुभव की जाती हैं।"

(एच० जे० सार्ली)

### स्थानीय संस्थाओं का महत्त्व तथा आवश्यकता (Need and Importance of Local Institutions)

पी० टॉरविच का कथन है कि—"स्थानीय समस्याओं में स्वतन्त्र राष्ट्रीय की शक्ति छिपी रहती है। एक राष्ट्र का ही स्वतन्त्र सरकार की प्रणाली की स्थापना करके, परन्तु स्थानीय समस्याओं के बिना हमें स्वतन्त्रता की भावना जाग्रत नहीं हो सकती।" अब यह कहा जाता है कि किसी भी प्रजातन्त्र को जब तक वारंवारिक प्रजातन्त्र नहीं कहा जा सकता जब तक कि उसमें स्थानीय स्वाशासन की व्यवस्था न हो। स्थानीय स्वाशासन संस्थाएँ वे प्रविधियाँ हैं जिनमें कि देश के भागी प्रजातन्त्र के वर्णधार प्रविधियाँ प्राप्त करने हैं। ये स्थानीय संस्थाएँ अपने क्षेत्र के लोगों की सबसे प्रजातन्त्र का प्रविधियाँ ही नहीं देती, बल्कि वे कुछ ऐसे कार्य भी करती हैं जो कि समाज के अस्तित्व के लिए आवश्यक होते हैं। स्थानीय स्वशासन अपना कार्य स्वयं करने का अवसर देकर स्थानीय जनता में सामान्य सहभागिता की प्रविधि तथा उत्साहवर्धन की भावना जागृत करता है। उनमें लोगों को एक दूसरे का विद्वान और वारंवारिक सेवा की भावना से सेवा करने तथा, दत्त प्रकार, अपने मगर अवकाश जिनके अपने अपने व्यक्तिगत हितों को योग्य मानने की शिक्षा मिलती है। इसमें राजनीतिज्ञों और जनसेवकों की शिक्षा प्राप्त करने का अवसर मिलता है। स्थानीय संस्थाएँ अधिक लोगों को सामान्य तथा में परिचित करती हैं। अन्तर्गत सेवा प्रारम्भ में स्थानीय संस्थाओं के द्वारा सामान्य स्वाशासन की प्राथमिक शिक्षा प्राप्त करने हैं। ये संस्थाएँ नागरिकों को गुणित बनाकर और उनमें अधिकारी तथा वरतकों की भावना जाग्रत करने प्रजातन्त्र की मकसद में सहायता पहुँचाती हैं।

## भारत में स्थानीय स्वशासन का इतिहास (History of Local Self-Government in India)

भारत में स्थानीय स्वशासन संस्थाओं का अस्तित्व अति प्राचीन काल में रहा है। इसका उल्लेख रामायण, जातक कथाओं तथा अन्य प्राचीन ग्रन्थों में मिलता है। कौटिल्य ने अपने प्रसिद्ध ग्रन्थ 'अर्थशास्त्र' में चन्द्रगुप्त मौर्य के शासन काल के नागरिक (Municipal) शासन का वर्णन किया है। प्राचीन काल में भारतीय ग्रामों को स्वशासन का पूर्ण अधिष्ठाता प्राप्त था। उनका शासन पंचायतों के हाथ में रहता था, जिन्हें शासन तथा न्याय के व्यापक, यद्यपि अलिखित अधिकार प्राप्त थे। ये पंचायतें ग्रामों की सफाई, स्थानीय सड़कों और नहरों की व्यवस्था और मन्दिरों आदि धार्मिक स्थानों के प्रबंध के लिए उत्तरदायी होती थीं। जब सड़कों तथा तालाबों की मरम्मत आवश्यक होती थी, तब ग्राम पंचायतें अपने गाँवों की सभी गाँवियों, बँतों और जन शक्ति का उपयोग कर सकती थीं। वे न्यायालयों का कार्य भी करती थीं। उन्हें दीवानों तथा फौजदारी विवादों को सुनने का अधिकार होता था। ये पंचायतें प्रजातन्त्रात्मक होती थीं और गाँवों की समस्त जनता मिलकर इसका चुनाव करती थीं।

प्राचीन भारत के नगरों में भी स्थानीय स्वशासन का प्रचार था। चन्द्रगुप्त मौर्य की दरबार में रहे हुए ग्रीक राजदूत मेगस्थनीज के लेखों से प्रतीत होता है कि मौर्य राजधानी पाटलिपुत्र में एक जन-निर्वाचित म्युनिसिपल कमेटी थी। वह छ पृथक् समितियों द्वारा नगर का प्रबंध करती थी। प्रत्येक समिति का कार्य पृथक् था। इन प्रादेशिक नगरपालिकाओं और ग्राम पंचायतों के प्रतिरिक्त भारत में जातीय पंचायतें भी थीं। इन संस्थाओं के सदस्य विभिन्न जातियों के लोग होते थे। वे सह-कारी संस्थाओं का कार्य करती थीं। ये अपने सदस्यों के सामाजिक तथा आर्थिक हितों का साधन करती थीं। जातीय पंचायतें अब भी प्रचलित हैं। चमार, धोबी, भगी आदि जातियों में उसका प्रचार विशेष रूप में है। ये पंचायतें जाति के छोटे-छोटे भगड़ों में बँटती हैं। ये अपराध करने वाले को अर्थ-दण्ड दे सकती हैं। उन्हें जाति को भोज देने का आदेश भी दे सकती हैं। गम्भीर मामलों में ये अपराधियों का बहिष्कार करने या उन्हें जाति से निकाल देने का दण्ड भी दे सकती हैं।

### मुस्लिम शासन काल में स्थानीय स्वशासन (Local Self-Government during The Muslim Period)

मुस्लिम शासकों ने भारत में स्थानीय स्वशासन के विकास में कोई प्रोत्साहन नहीं दिया और न ही उन्होंने प्रचलित व्यवस्था को नष्ट करने का प्रयत्न किया। वे शहरी प्रवृत्तियों के लोग थे और उन्होंने भारतीय ग्रामों में बहने वाली धाराओं को रोकने की कोई आवश्यकता नहीं समझी। फलतः स्थानीय स्वशासन संस्थाएँ पूर्ववत् अपना कार्य संचालन करती रहीं। परन्तु नगरों में इन संस्थाओं की पूर्ण

रानि हुई, क्योंकि वहाँ पर नागरिक प्रशासन केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि कोनषान को सौंप दिया गया था ।

### ब्रिटिशकाल में स्थानीय स्वशासन

(Local Self-Government during the British Period)

ब्रिटिश शासन का प्रारम्भिक काल भारत की स्थानीय स्वशासन समस्याओं के लिए महारक (Warrant of Death) सिद्ध हुआ । प्रवेशों ने केन्द्रीयकृत शासन की नीति धारण की । सम्पूर्ण सत्ता केन्द्रीय और प्रांतीय सरकारों को सौंप दी गई और वह उसका प्रयोग सुमर्यकित नीवरगाही के द्वारा करते लगी । पतत नगरों तथा ग्रामों में प्रचलित स्वशासन समस्याओं का पतन हो गया । परन्तु त्रिषासका अनु-भाव ने शासकों को दीप्त ही सिखा दिया कि इस विशाल देश में पूर्ण केन्द्रीयकृत शासन सम्भव नहीं है । अतः 19वीं शताब्दी के अन्त में उन्हें पुनर्निमित्त करने के प्रयत्न प्रारम्भ किये गए । 1857 तक प्रत्येक कानून बनाये गये जिनके द्वारा समस्त भारत के नगरों में म्युनिसिपल कमेटियों की स्थापना तथा उनके सदस्यों की निगुक्ति की व्यवस्था हुई । इन कानूनों के अनुसार अनेक नगरों में म्युनिसिपल कमेटियों की स्थापना तो ही गई, किन्तु इस कार्य में दो महत्वपूर्ण स्वाकटें थी । प्रथम तो यह कि कानूनों के द्वारा म्युनिसिपल कमेटियों की स्थापना अनिवार्य नहीं की गई थी, अतः इस दिशा में उल्लेखनीय प्रगति नहीं हुई । अनेक नगर म्युनिसिपल शासन से वंचित रह गए । दूसरे इन कानूनों के द्वारा चुनाव का सिद्धान्त स्वीकार नहीं किया गया । इसलिए जो भी कमेटियाँ स्थापित हुईं उनके सदस्य नामजद (Nominated) होते थे ।

1870 के पदचाल आंशिक रूप में महुरी सरकारों में चुनाव के सिद्धान्त को स्वीकार किया गया । लॉर्ड रिपन के शासन काल में इस दिशा में और प्रगति हुई । ग्राम के प्रयत्नों के परिणामस्वरूप चुनाव का सिद्धान्त प्रथम सभी म्युनिसिपल कमेटियों में लागू कर दिया गया । आभय के निर्वाचन का अधिकार भी सदस्यों को दिया गया । 1919 में मांटेग्यू चेम्सफोर्ड (Montagu Chelmsford Reforms) सुधारों के परिणामस्वरूप स्थानीय शासन हस्तान्तरित विषय बना दिया गया जिसका प्रशासन भारतीय निर्वाचित मंत्री के पास रखा गया । अतः अनेक प्रांतों में स्थानीय स्वशासन की प्रगतिान्वित बनाने के लिए कानूनों का निर्माण किया गया । मताधिकार व निर्वाचित सदस्यों की गम्या में वृद्धि की गई ।

1935 के भारतीय अधिनियम के द्वारा प्रांतों को पूर्ण स्वराज्य प्रदान किया गया । इससे स्थानीय शासन के विकास को बड़ी शक्ति मिली । उदाहरण के लिए, बम्बई में म्युनिसिपल चुनावों के लिए वालिफ मताधिकार जारी कर दिया गया और सदस्यों को नामजद करने की प्रथा बन्द कर दी गई ।

ब्रिटिश शासन के समाप्ति के बाद स्थानीय स्वशासन के विकास के लिए अनेक महत्वपूर्ण कदम उठाये गये । विभिन्न राज्यों में कांग्रेसी सरकारों ने ग्राम स्वराज्य को पुनः प्रतिष्ठित करने के लिए कार्यरत हो गई ।

घटारहवीं तथा उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध तक राज्य के कार्य बहुत सीमित थे क्योंकि राज्य अधिकतर एक पुलिस राज्य होता था परन्तु अब कल्याणकारी राज्य की भावना का उदय हो चुका है। अब सरकार के कार्य पहले की अपेक्षा बहुत बढ़ गए हैं। केन्द्रीय सरकार स्वयं समस्त कार्य नहीं कर सकती है, अतः केन्द्रीय सरकार बहुत से कार्य स्थानीय सरकारों को दे देती है। स्थानीय सरकारों को वे विषय दिये जाते हैं जो स्थानीय हितों से सम्बन्धित हों और जो प्रदान सम्पूर्ण देश के हित से सम्बन्धित हैं, प्रायः केन्द्रीय सरकार को दे दिये जाते हैं। इस प्रकार प्रशासन को सुचारु रूप से चलाने के लिए भी स्थानीय स्वशासन की अत्यन्त आवश्यकता है।

### राजस्थान में स्वायत्त शासन संस्थाएँ (Local Self-Institutions in Rajasthan)

राजस्थान के निर्माण के पूर्व देशी रियासतों में स्वायत्त शासन संस्थाओं के निर्माण तथा विकास की ओर कोई ध्यान नहीं दिया गया था। उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में जोधपुर, जयपुर तथा बीकानेर में स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के नाम पर नगरपालिकाओं का निर्माण किया गया। ये नगरपालिकाएँ वास्तव में नगरपालिकाएँ नहीं थी, अपितु एक प्रकार से सरकारी विभाग थे। इन नगरपालिकाओं के सदस्य सरकारी अधिकारी होते थे जिन पर सरकार का पूर्ण नियन्त्रण रहता था। न ही ये संस्थाएँ स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति करती थी। धीरे-धीरे अन्य देशी रियासतों में भी नगरपालिकाओं का निर्माण किया गया। भिन्न भिन्न देशी रियासतों में नगरपालिका अधिनियम भी भिन्न-भिन्न थे। राजस्थान के निर्माण के पश्चात् इस बात का अनुभव किया गया कि सभी नगरपालिकाओं के लिए एक अधिनियम बनाया जाय। तत्पश्चात् सन् 1951 में इस प्रकार का कदम उठाया गया और राजस्थान विधान सभा द्वारा नगरपालिका अधिनियम पारित किया गया जिसे राजस्थान नगरपालिका अधिनियम नाम दिया गया। इस अधिनियम में कुछ कमियों का अनुभव किया गया। अतः सन् 1959 में पुनः एक अधिनियम पारित किया गया जिसे राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 1959 कहा जाता है।

स्थानीय स्वशासन की दूसरी संस्था को पंचायत कहा जाता है। देशी रियासतों में भी पंचायत की बुरी दशा रही। राजस्थान में पंचायतों के विकास का इतिहास पहले पृष्ठों में दिया गया है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं में नगरपालिका तथा पंचायतें मुख्य होती हैं। कुछ देशी रियासतों में (जिनमें जयपुर तथा बीकानेर मुख्य हैं) जिस्सा बोर्डों की भी स्थापना की गई थी। राजस्थान के निर्माण के पश्चात् जिला बोर्डों को प्रोत्साहन दिया गया तथा अन्य भागों में भी उनकी स्थापना की गई। इनके अतिरिक्त सन् 1954 में 'राजस्थान जिला बोर्ड अधिनियम' बनाया गया जिसके अन्तर्गत राजस्थान के अन्य भागों में उनकी स्थापना



तथा विभाग की व्यवस्था की गई। राजस्थान में मई 1959 में लोक-तांत्रिक विवेचीकरण की स्थापना के साथ ही जिला बोर्डों की समाप्ति कर दिया गया तथा उनके स्थान पर जिला परिषदों का गठन किया गया। प्रउः प्रर राजस्थान में स्थानीय स्वशासन की आधारभूत संस्थाएँ नगरपालिकाएँ तथा पंचायतें हैं। दस प्रप्याय में नगरपालिकाएँ तथा पंचायतों के सम्बन्ध में विस्तार से वर्णन किया जा रहा है।

### राजस्थान में नगरपालिकाएँ (Municipalities in Rajasthan)

साधारणतया दस हजार की जनसंख्या वाले शहर या बस्ते में नगरपालिका की स्थापना की जाती है। इनकी स्थापना नगर तथा बस्ते के प्रबन्ध के लिए की जाती है। नगरपालिकाओं की स्थापना राज्य सरकार द्वारा की जाती है।

**संगठन (Composition) :**—नगरपालिका के सदस्यों की संख्या राज्य सरकार के द्वारा निर्दिष्ट की जाती है। सदस्यों की संख्या निर्दिष्ट करने समय राज्य सरकार प्रमुखित्व जातियों के प्रतिनिधित्व का ध्यान भी रखती है। निम्नी स्थान पर जनसंख्या के अनुपात में जितने स्थान अनुसूचित जन-जातियों को प्राप्त होते हैं, उन्हे सुरक्षित घोषित कर दिया जाता है। नगरपालिका के गणतंत्रों में महिलाओं को भी महत्व दिया गया है। प्रत्येक नगरपालिका में दो महिलाएँ सदस्य होंगी। यदि कोई महिला चुनकर न आये तो महत्त्वपूर्ण की व्यवस्था प्रस्तावित होगी। यदि एक महिला चुनकर आये तो एक महिला का सहयोग किया जायेगा। महत्त्वपूर्ण करने का अधिकार नगरपालिका मण्डल को दिया गया है।

**सदस्य की योग्यताएँ (Qualifications) :**—राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 के अन्तर्गत नगरपालिका का सदस्य होने के लिए निम्न योग्यताएँ होना आवश्यक माना गया है—

- (1) वह व्यक्ति नगरपालिका क्षेत्र में रहने वाला हो तथा नगरपालिका चुनाव सूची में उसका नाम हो।
- (2) जो किसी दण्ड न्यायालय में नैतिक चरित्र के अपराध के कारण छ. माह से अधिक समय के लिए दण्डित न किया गया हो।
- (3) जो दुर्गन्ध के कारण केन्द्रीय या किसी राज्य सरकार या किसी स्थानीय सत्ता को सेवा से मुक्त न किया गया हो।
- (4) जो राज्य सेवा या स्थानीय मन्त्रालयों की सेवा में न हो।
- (5) जो दिवंगत न हो।
- (6) जो ब्रुष्ट रोग से पीड़ित न हो।
- (7) जो किसी अधिकार-मुक्त न्यायालय द्वारा विद्वत मन्त्रिक का घोषित न किया गया हो।

- (8) जो नगरपालिका के किसी रूप में ठेके, व्यापार इत्यादि से सम्बन्धित न हो।
- (9) जो नगरपालिका की ओर से या उसके विरुद्ध किसी मामले में चली न हो।
- (10) जिस पर किसी कर या अन्य देयों की एक वर्ष से अधिक मुदतान की रकम बकाया हो न हो।

**मतदाधिकार तथा मत देने की प्रणाली (Voting right and Voting Procedure)** — प्रत्येक व्यक्ति जो किसी वार्ड की निर्वाचक नामावली में उस समय पंजीकृत है, उस वार्ड में उसे मत देने का अधिकार होगा। कोई भी व्यक्ति एक से अधिक वार्ड में मतदान नहीं कर सकेगा। प्रत्येक निर्वाचक एक मत देगा, परन्तु जिन वार्डों में एक से अधिक सदस्य निर्वाचित किये जाते हैं, वहाँ प्रत्येक निर्वाचक उतने ही मत देगा जितने कि सदस्य वहाँ में निर्वाचित किये जाने को हैं। लेकिन कोई भी निर्वाचक किसी भी एक उम्मीदवार को एक से अधिक मत नहीं दे सकता। मत गुप्त मतदान प्रणाली के द्वारा दिये जाते हैं।

**अवधि (Tenure)** नगरपालिका के सदस्यों की कार्यविधि तीन वर्ष की होती है। इस अवधि को राज्य सरकार दो वर्षों के लिए बढ़ा सकती है। इस अवधि के पूर्व भी नगरपालिका मण्डल को राज्य सरकार भंग कर सकती है। ऐसी स्थिति में नगरपालिका का कार्य प्रशासकों के द्वारा किया जाता है, जिनकी नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती है।

**अधिकारी (Officers)** : प्रत्येक नगरपालिका के सदस्य अपने में से एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष का निर्वाचन करते हैं। वे अपनी अवधि या नगरपालिका मण्डल की अवधि तक अपने पद पर बने रह सकते हैं। उन्हें दो-तिहाई बहुमत से उनके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर हटाया जा सकता है। वे स्वयं अपने पद में त्याग-पत्र दे सकते हैं।

अध्यक्ष मण्डल की बैठकों को आमन्त्रित करता है तथा उनकी अध्यक्षता करता है। वह नगरपालिका के वित्तीय तथा कार्यकारी प्रशासन पर नियन्त्रण तथा देख-रेख रखता है। वह नगरपालिका के रिजर्व को समुचित प्रकार से रखवाने की व्यवस्था करता है। अध्यक्ष की अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष उसके सभी कार्य करता है।

अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के अतिरिक्त वकील नगरपालिकाओं में प्रायुक्त, सचिव, रेवेन्यू अधिकारी आदि भी होते हैं। इनकी नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती है।

**समितियाँ (Committees)** : प्रत्येक शहर में परिषद् की एक कार्यकारिणी समिति होगी, जिसमें—

- ( i ) परिषद् का सम्भाषति,
- ( ii ) परिषद् का उप-सम्भाषति,
- ( iii ) परिषद् द्वारा निर्वाचित परिषद् के सात सदस्य,
- ( iv ) परिषद् द्वारा निमित्त समितियों के अध्यक्ष ।

परिषद् का, नगरपालिका धाम्युक्त, कार्यकारिणी समिति का वदेन मयिष होया । कार्यकारिणी समिति के प्रतिष्ठित प्रत्येक परिषद् साधारणतया निम्नलिखित समितियों का निर्माण करेगी, जिनके सदस्यों की संख्या सात से अधिक नहीं होगी—

- ( i ) वित्त समिति,
- ( ii ) स्वास्थ्य तथा सफाई समिति,
- ( iii ) भवन तथा निर्माण समिति,
- ( iv ) नियम तथा उप-नियम समिति, तथा
- ( v ) सार्वजनिक वाहन समिति ।

नगरपालिका की सम्पत्ति तथा निधि : प्रत्येक मण्डल मूल तथा व्यय दोनो प्रकार की सम्पत्ति धारण कर सक्ता है, चाहे वह नगरपालिका की सीमाओं के अन्दर हो या बाहर । इस प्रकार की सम्पत्ति मण्डल के निर्देश, प्रबन्ध और नियन्त्रण के अधीन होगी । निम्न सभी नगरपालिका की सम्पत्ति होगी—

(i) समस्त सार्वजनिक नगर अथवा शहर परबोटे, कटन, घाजार, पशुवन्ध गृह, लाद, मन के ढेर तथा प्रत्येक प्रकार के सार्वजनिक भवन जो नगरपालिका की निधि से निर्मित हुए हैं ।

(ii) समस्त सार्वजनिक खेत, तालार, जलमय, होत्र, कुएँ, भरने, कृत्रिम नहरें, मनाले, मुरगे, नल, पम्प तथा जल प्रदाय कार्य, तथा इनके सम्बन्धित अथवा सम्बद्ध सभी पुन, भवन, एंजिन, निर्माण कार्य, सामग्री तथा यन्त्रों तथा किसी सार्वजनिक तालाब तथा कुएँ से जुड़ी हुई कोई भी भूमि जो किसी सम्पत्ति न हो ।

(iii) समस्त मल प्रणाल तथा नालियाँ तथा ऐसे सम्पत्ति मल प्रणाल नालियाँ, गुरगें, पुलिये, गटर तथा जलमय जो किसी पथ के नीचे अथवा, पथ के साथ साथ हो तथा उनसे सम्बद्ध सभी निर्माण कार्य, सामग्रियाँ, तथा यन्त्रों तथा मण्डल द्वारा मार्गों, गृहों, पाषाणों, मल प्रणालों, मल धूँबी तथा अन्य स्थानों में गलतीन सभी गर्द, गन्दगी, गीबर, राख, कूड़ा, प्राणी पदार्थ, कचरा (जो चाहे किसी प्रकार के हो) तथा जानवरों के मृत शरीर ।

(iv) नगरपालिका के अन्तर्गत ऐसी राजकीय भूमियाँ जैसा कि राज्य सरकार सामान्य तथा विशिष्ट आज्ञा द्वारा नगरपालिका मण्डल में निहित करे ।

(v) समस्त सार्वजनिक पथ तथा उनकी पटरियाँ, पत्थर तथा अन्य पदार्थ तथा ऐसे पथों के लिए रखे गये समस्त वृक्ष, खड़ी की गई यन्त्रों, सामग्रियाँ, घोजार तथा अन्य वस्तुएँ ।

(vi) उपहार अथवा अन्य रूप में उसको हस्तान्तरित सभी राजकीय भवन तथा निजी भूमियाँ तथा भवन ।

नगरपालिका के कार्य : प्रत्येक नगरपालिका का यह कर्तव्य होगा कि वह अपने प्राधिकार के अन्तर्गत नगरपालिका के क्षेत्र के अन्दर सरकार द्वारा सौंपे गये कार्यों को सम्पादित करे । नगरपालिका के कार्यों को अध्ययन की दृष्टि से दो भागों में विभक्त किया जा सकता है—(1) प्राथमिक कार्य, तथा (2) विशेष कार्य ।

**प्राथमिक कार्य (Primary Functions)—**

- (i) सार्वजनिक मार्गों, स्थानों और भवनों में रोशनी की व्यवस्था करना,
- (ii) सार्वजनिक मार्गों व स्थानों पर जल छिड़कना,
- (iii) सार्वजनिक मार्गों स्थानों, मल-प्रणाली तथा ऐसे समस्त स्थानों जो निजी सम्पत्ति न हों, स्वच्छ करना,

(iv) किसी भवन या भवनों में या तरलमय शौचालयों, शौचगृहों, पेशाब-घरों, मलभूयों या ऐसी ही चीजों के लिए अन्य सामान्य पात्रों से मलिनता, बूड़ा, कंकट, मल, दुर्गन्ध या कोई अन्य हानिकारक पदार्थों को हटाना,

(v) प्राण लगने के समय प्राण बुझाने तथा जीवन व सम्पत्ति की सुरक्षा की व्यवस्था करना,

(vi) उड्डेगकारी या सतरनाक व्यापारी या कृत्तियों का नियमन करना,

(vii) सतरनाक भवनों को सुरक्षित करना या हटाना तथा अस्वास्थ्यकर धूम्रपान या स्थानों का उद्धार करना,

(viii) मृतको एक मृत पशुओं के व्यवस्थापन के स्थानों की व्यवस्था करना तथा उनकी देख-रेख करना,

(ix) सार्वजनिक मार्गों, पुलियों, नगरपालिका के सीमा चिह्नो, बाजारों, पशु बध गृहों, नालियों, मल प्रणाली, जल निवास कार्यों, मल प्रणाली कार्यों, स्नानागारों, घोंने के स्थानों, पानी पीने के खांतों, तानावों, कुओं, बाँधों आदि का निर्माण, परिवर्तन तथा देख-रेख करना,

(x) सार्वजनिक शौचालयों, शौचगृहों और पेशाबगृहों का निर्माण करना,

(xi) मार्गों का नामकरण करना तथा मकानों पर मकान नम्बर लिखना,

(xii) जन्म तथा मृत लोगों का लेखा रखना,

(xiii) जनता को शीतला के टीके लगाना,

(xiv) नगरपालिका के अन्दर पशु की लसिका (निम्फ) की सप्ताई के लिए अपेक्षित बछड़ों, मायों या भेंसों के रहने के लिए उपयुक्त स्थानों की व्यवस्था करना,

(xv) नगरपालिका के अन्दर ऐसे कुत्तों को जो पागल हों या जिनका कोई मालिक न हो, नष्ट करना या शहर में दूर रखने की व्यवस्था करना,

(xvi) नगरपालिका के वार्षिक कार्यों की रिपोर्ट बनाना तथा छपवाना,

(xvii) मल घोर नुई नक़्क़े से मिश्रित खाद तैयार करने के लिए प्रयत्न करना, और

(xviii) पशु चूह को न्यायित करना तथा उसकी देख-रेख करना ।

विशेष कार्य (Extra ordinary Functions):—नगरपालिका के विशेष कार्य निम्न हैं—

( 1 ) किसी रोगरोगी रोग के समय रोगियों के लिए रहने तथा उनके लिए विशेष निविस्सः का प्रयत्न करते हुए ऐसे उपायों की व्यवस्था करना जिनसे रोग फैलने न पावे तथा रोग का निराकरण किया जा सके ।

( 11 ) नगरपालिका की सीमाओं के अन्दर निराश्रित व्यक्तियों को या उनके लिए दुर्भिक्ष प्रथका कमी के समय सहायता देने हुए उनका सहायण करना ।

उपर्युक्त कार्यों के प्रतिरित्त नगरपालिकाओं को कुछ ऐच्छिक कार्य भी करने होते हैं जैसे नये सार्वजनिक मार्ग बनाना, बनिर्वा बनाना, सार्वजनिक बाटिकाओं, उद्यानों, पुस्तकालयों, मजायबघरों, वाचनालयों, गूचना केन्द्रा आदि की व्यवस्था करना, गन्दी बस्तियों को समाप्त करना तथा उनके स्थान पर गरीबों के लिए स्वच्छ मकानों की व्यवस्था करना, सड़कों के किनारों पर हरे वृक्ष लगाना, जंगलाना करना, जन स्वास्थ्य तथा निधु कल्याण की उन्नति की व्यवस्था करना, मेले तथा प्रदर्शनियाँ लगाना, रोगी वाहन सेवा की व्यवस्था करना, सार्वजनिक अस्पतालों तथा औषधालय स्थापित करना, गायन पुत्तों के बाड़े हुए व्यक्तियों के इलाज की व्यवस्था करना, प्राथमिक विद्यालयों को स्थापित करना आदि ।

### नगरपालिका द्वारा लगाये जाने वाले कर

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के अन्तर्गत नगरपालिकाओं को कर लगाने का अधिकार दिया गया है । परन्तु यहाँ यह बात उल्लेखनीय है कि नगरपालिका कर लगाने से पूर्व उस सम्बन्ध में सामान्य नियम तथा उपनियम बनाती है तथा सरकार की स्वीकृति प्राप्त करती है । सरकार को अधिकार प्राप्त है कि वह किसी भी समय किसी भी कर को हटाने के लिए नगरपालिका को आदेश दे सकती है । नगरपालिका के करों को दो भागों में बाँटा जा सकता है—(1) अनिवार्य कर तथा (2) ग्रन्थ कर ।

अनिवार्य कर (Compulsory Taxes):—

- (1) नगरपालिका में स्थित भवनो अथवा भूमियों अथवा दोनों के वार्षिक किराये पर कर ।
- (2) नगरपालिका की सीमाओं में उपभोग, प्रयोग अथवा विनय के लिए लाये गये सामान तथा पशुओं पर कर । तथा
- (3) वृत्तियों तथा व्यापारों पर कर ।

### अन्य कर (Other Taxes).—

- (1) नगरपालिका में किराये के लिए निरन्तर चलने वाले घरवा रते जाने वाले वाहन प्रथवा अन्य सवारियों पर कर ।
- (2) नगरपालिका में रखे जाने वाले कुत्ते पर कर ।
- (3) सवारों करने, सवारी खींचने, भार बड़न प्रथवा बोझ ढोने के पशुओं पर कर, जब वे किसी नगरपालिका में रने जायें ।
- (4) नगरपालिका में प्रवेश करने वाले वाहनों तथा अन्य सवारियों तथा पशुओं पर मार्ग-कर ।
- (5) नगरपालिका में बाँधी जाने वाली नौकाओं पर कर ।
- (6) सफाई कर ।
- (7) निजी दोखालयों प्रथवा दोब-गृहों को स्वच्छ करने का कर ।
- (8) रोशनी कर ।
- (9) बारीगरी पर कर । तथा
- (10) कोई भी अन्य कर जो राज्य विधान-मण्डल, संविधान के अन्तर्गत नगरपालिका को आरोपण की शक्ति दे ।

प्राय के साधन (Sources of Income) : नगरपालिका के निम्न प्राय के साधन होते हैं—

- (1) नगरपालिका द्वारा लगाये गये करों से प्राय ।
- (2) सरकार से प्राप्त अनुदान ।
- (3) सरकार की अनुमति से लिए गये ऋण से प्राय, तथा
- (4) फाइन तथा लाइसेन्स से प्राप्त प्राय ।

किसी भी नगरपालिका को सफलतापूर्वक कार्य करने के लिए पर्याप्त प्राय के साधन होना आवश्यक है । स्वतन्त्रता प्राप्ति के पूर्व देशी रिवाजतों में जो नगरपालिकाएँ अपने उत्तरदायित्वों को निभाने में असफल रही उसका मुख्य कारण प्राय के साधनों की कमी ही था । नये नगरपालिका अधिनियम के अन्तर्गत नगरपालिकाओं को पर्याप्त प्राय के साधन दिये गए हैं जिससे वे अपने कर्तव्यों को पूरा करने में सफल हो सकें ।

### नगरपालिकाओं पर नियन्त्रण (Control over the Municipalities) :

नगरपालिकाएँ कानून द्वारा निर्मित प्रान्तीयक व्यक्ति हैं । अतः नगरपालिकाओं को अपने सीमावन्तों में रहना चाहिए तथा उन्हें अपने सम्पूर्ण कर्तव्यों का निर्वाहन तथा सम्पूर्ण दायित्वों को सम्पन्न करना चाहिए । साथ ही उन्हें बिना किसी अपव्यय के कुशलतापूर्वक कार्य करना चाहिए तथा नगरपालिका सम्बन्धी नीतियों का पालन करना चाहिये ।

प्रतः मुख्य प्रश्न यह है कि यह कौन देखे कि नगरपालिका अपने क्षेत्र में कार्य कर रही है, अपने दायित्वों का निर्वाहन कर रही है, अपने सम्पूर्ण कर्तव्यों का पालन कर रही है तथा कुशलतापूर्वक कार्य कर रही है। इसमें नीति सम्बन्धी नियन्त्रण भी सम्मिलित है। यह सब देखने के लिए नियन्त्रण आवश्यक है। नियन्त्रण दो प्रकार से होता है—

- (1) न्यायालयों द्वारा, तथा
- (2) सरकार द्वारा।

### न्यायालयों द्वारा नियन्त्रण (Control through Courts)

न्यायालयों का नियन्त्रण निम्न प्रकार से होता है—

- ( i ) बीवानी कार्यवाही द्वारा,
  - ( ii ) विहितन कार्यवाही द्वारा तथा
  - ( iii ) अपील द्वारा यदि कानून में ऐसी अपील का प्रावधान हो।
- बीवानी कार्यवाही निम्न रूप धारण कर सकती है—
- ( i ) माधिकार्य,
  - ( ii ) स्वयं भादेस के लिए वाद,
  - ( iii ) घोषणा के लिए वाद, तथा
  - ( iv ) क्षति-पूर्ति के लिए वाद।

किन्तु न्यायालयों का नियन्त्रण सरकार के प्रशासनिक विभाग के नियन्त्रण से बहुत कुछ सीमित है। न्यायालय नगरपालिकाओं की नीति को नियन्त्रित नहीं कर सकते।

### सरकार द्वारा नियन्त्रण (Government Control)

सरकार नगरपालिकाओं पर निम्न प्रकार नियन्त्रण रखती है—

- (1) नीति विषयक नियन्त्रण, तथा
- (2) प्रशासनिक नियन्त्रण।

### नीति विषयक नियन्त्रण (Control Over Policy Formation)

सरकार नगरपालिकाओं को निम्न तीन प्रकार नियन्त्रित करती है—

- (1) नियम बना कर, आदेश तथा निर्देश प्रदान करके।
- (2) नगरपालिकाओं द्वारा बनाये गये नियमों तथा उपनियमों को प्रसवीकार करके, तथा
- (3) नगरपालिका के स्वीकृत निजी नियम या उप-नियम का रूपान्तरण या निरस्त करके।

सरकार उक्त रीतियों से नगरपालिकाओं की नीति को बड़ी प्रभावशाली तरीके से नियन्त्रित कर सकती है। परन्तु इस प्रणाली से किसी नगरपालिका के किसी विशेष मामले को नियन्त्रित नहीं किया जा सकता। इस प्रणाली में केवल नीति का सामान्य नियन्त्रण ही होता है।

**प्रशासनिक नियन्त्रण (Administrative Control)**—साधारणतया सरकार नगरपालिकाओं के दिन प्रतिदिन के कार्यों में हस्तक्षेप नहीं कर सकती बल्कि उनमें सामान्य नियन्त्रण निहित रहता है। इस सम्बन्ध में सरकार को दो प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं—

(1) साधारण शक्तियाँ, तथा (2) असाधारण शक्तियाँ।

सरकार की साधारण शक्तियाँ जिनके द्वारा वह नगरपालिका प्रशासन को नियन्त्रित करती है, वे निम्न हैं—

- (1) निरीक्षण व पर्यवेक्षण करके,
- (II) पीडाजनक, अशान्तिकारक तथा भ्रष्टानिक आदेशों को स्थगित करने।
- (III) नगरपालिका के मामलों में जाँच करने,
- (IV) वित्तीय मामलों को नियन्त्रित करने,
- (V) नगरपालिका सेवा के नियन्त्रण द्वारा, तथा
- (VI) नगरपालिका मण्डल, परिषद् या उसके अधिकारियों द्वारा पारित किसी आज्ञा में सरोधन करके।

नगरपालिका प्रशासन को नियन्त्रण करने के लिए सरकार की असाधारण शक्तियाँ निम्न हैं—

- (1) नगरपालिका मण्डलों या परिषदों की अवधि बढ़ाने या उसे अधिशक्ति करने,
- (II) नगरपालिका मण्डलों या परिषदों को भंग करके,
- (III) नगरपालिका के कर्तव्यों को स्वयं अपने हाथ में लेकर स्वयं या अपने अधिकारियों द्वारा सम्पन्न करा सकती है।

उपरोक्त शक्तियों के द्वारा सरकार नगरपालिकाओं को नियन्त्रण में रखती है। सरकार के नियन्त्रण को अगले पृष्ठ में चार्ट द्वारा भी समझाया गया है।

### राजस्थान में पंचायतें

#### (Panchayats in Rajasthan)

**भारत में पंचायतें :** भारत ग्रामों का देश है। यहाँ की 75 प्रतिशत जन-संख्या ग्रामों में निवास करती है। भारत में ग्राम पंचायतों की गणसूची ऐतिहासिक परम्परा रही है। स्थानीय शासन के सम्बन्ध में ग्रामीण लोकतन्त्रीय मस्यौदों प्राचीन-काल से किसी न किसी रूप में कार्यशील रही हैं। इतिहास हम वान के उदाहरण





प्रस्तुत करता है कि भारत में कई सत्ताओं तथा साम्राज्यों का उत्थान तथा पतन हुआ, तथा ग्राम पंचायतों की स्थिति में कोई विशेष परिवर्तन नहीं हुआ। चार्ल्स मैटकेफ (1830) के कथनानुसार, 'ग्राम पंचायतें छोटे लोकतन्त्र हैं, जिनके स्वयं अपने भीतर प्रायः प्रत्येक चीज, जिसकी उन्हें जरूरत हो सकती है, मौजूद है, और वे जो प्रत्येक विदेशी सम्बन्ध से मुक्त हैं। ऐसा प्रतीत होता है कि वे नश्वरों के बीच अनश्वर हैं। शासन पर शासन ध्वस्त होते जाते हैं, शक्ति के बाद शक्ति आती है परन्तु ग्राम पंचायत का अनश्वरत्व बच जा रही है। अतः मैं चाहता हूँ कि ग्राम सम्बन्धी विधानों में परिवर्तन नहीं किया जाये। मैं ऐसी प्रत्येक चीज से अभिमान हूँ जिसमें उन्हें भग्न कर देने की प्रवृत्ति पाई जाती है।'

फिर भी भारत में विदेशी शासन के समय जानबूझ कर ग्राम समुदाय को नष्ट भ्रष्ट करने के प्रयत्न किये गये। गांधीजी ने पंचायतों की महत्त्वता को बताते हुए कहा, 'भारत गाँवों में निवास करता है और अब तक भारत में ग्राम जीवन का पुनरुद्धार नहीं किया जायेगा तब तक अपना राष्ट्र कठिनता से जीवित रह पायेगा।

ग्राम पंचायतें प्राचीनकाल से चली आ रही हैं परन्तु ब्रिटिश शासनकाल में प्राशासनिक व्यवस्था के केन्द्रीकरण तथा अन्य कारणों से ग्राम पंचायत व्यवस्था को धक्का लगा और वे पंचायतें प्रायः नष्ट हो गईं। लार्ड रिपन के वामसराय बाल में स्वायत्त शासन की दिशा में कदम उठाये गये और ग्रामों में पंचायतों के निर्माण के लिए प्रयत्न किए गए। सन् 1919 के भारतीय अधिनियम के अन्तर्गत स्वायत्त सत्ताओं को हस्तान्तरित विषयों के अन्तर्गत कर दिया गया जिसका संचालन भारतीय व्यक्तियों के हाथ में था। सन् 1935 के भारतीय अधिनियम के अन्तर्गत प्रांतीय स्वशासन की नींव डाली गई और इस विषय को जनता द्वारा चुने गये व्यक्तियों के अधीन रखा गया। परन्तु परिस्थितियों के कारण पंचायतों का उत्थान ब्रिटिश शासन काल में न हो सका। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद पंचायतों पर विशेष ध्यान दिया गया। हमारे संविधान में पंचायतों को मान्यता प्रदान की गई है और यह कहा गया है कि

“राज्य ग्राम पंचायतों का संगठन करने के लिए कदम उठायेगा और उन्हें ऐसे आवश्यक अधिकार प्रादि देगा, जिससे कि वे स्वायत्त शासन की इच्छाओं के रूप में सुचारु रूप से कार्य कर सकें।”

पंचायतों की आवश्यक अधिकार सौंप कर हमने राज्य के नीति निर्देशक सिद्धांतों को प्रमत्त किया है।

राजस्थान में पंचायतों का इतिहास (The History of Panchayats in Rajasthan) भारत में पंचायतों की एक झलक देखने के बाद अब हम राजस्थान की देशी रियासतों में पंचायतों का इतिहास देखेंगे। देशी रियासतों के प्रशासन में पंचायतों को भी स्थान दिया गया था। वे पंचायतें इतनी प्रगतिशील नहीं थी कि ग्रामों की जनता की आवश्यकता की पूर्ति कर सकें। उसका मुख्य कारण यह था कि एक तो पंचायतों के पास धन की कमी थी और दूसरी ओर उनको कोई विशेष

अधिकार नहीं दिए गए। फिर भी ये पंचायते वर्तमान पंचायतों का प्रारम्भिक धारा माना जा वर्तमान शक्त है।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद सन् 1949 में जब राजस्थान के विभिन्न राज्यों के एकीकरण से समुक्त राजस्थान का निर्माण हुआ तब कुछ राज्यों में ग्राम पंचायतें पहले ही कार्य कर रही थी। परन्तु उन सब में कोई एकस्यता नहीं थी। पंचायतों के संगठन की दिशा में प्रथम चरण समुक्त राजस्थान (भूतपूर्व राजस्थान), जिसकी राजधानी जयपुर थी, द्वारा पंचायत राज अध्यादेश 1948 लागू करना था। इस अध्यादेश द्वारा कुछ लोगों के समूह के लिए एक पंचायत का निर्माण करने की व्यवस्था थी।

सन् 1949 में जयपुर, जोधपुर, बीकानेर तथा मल्हाना गढ़ के समुक्त राजस्थान में मिलने से वर्तमान राजस्थान का निर्माण हुआ। इस समय तक ग्राम पंचायतें सात विभिन्न जिलों (भूतपूर्व राजस्थान, जोधपुर, बीकानेर, जयपुर, गिरीहो, भरतपुर एवं वरोही) के प्राचीन कार्य कर रही थी। प्रत्येक राज्यभर के लिए एक समान पंचायत कानून की आवश्यकता थी। इस आवश्यकता की पूर्ति राजस्थान पंचायत अधिनियम सन् 1953 के द्वारा होने पर हुई, जो 1 जनवरी, 1954 से लागू किया गया।

इस अधिनियम के प्राचीन पंचायतों का पुनर्गठन किया गया तथा जहाँ पहले पंचायतें नहीं थी वहाँ पंचायतें स्थापित की गईं। प्रत्येक पंचायत की जनसंख्या 3,000 से 8,000 तक की रखी गई, जब उसे 500 से 2,500 तक कर दी गई। तत्पश्चात् तब पर तत्पश्चात् पंचायतों का संगठन किया गया। राज्य भर में 208 तत्पश्चात् पंचायतें बनाई गईं। 2 अक्टूबर, 1959 से राजस्थान में प्रजातामिक विवेकशीलता की स्थापना की गई। इस अधिनियम के द्वारा प्राप्ति होने पर तत्पश्चात् पंचायतों की गठना कर दिया गया और उसके अन्तर्गत ग्राम पंचायतों का संगठन किया गया। नीचे हम पंचायतों का विस्तार से वर्णन करेंगे।

**संगठन तथा निर्वाचन (Composition and Election) :** राज्य सरकार द्वारा एक गाँव या कुछ गाँवों के समूह के लिए एक पंचायत की स्थापना की जाती है। लेकिन उन गाँवों की पंचायत में सम्मिलित नहीं किया जाता है जो किसी नगर-पालिका के क्षेत्र में आते हैं।

सामान्यतया एक पंचायत में 5 से 20 तक निर्वाचित सदस्य होते हैं, जिन्हें पंच कहा जाता है। पंचायत क्षेत्र गाँवों में विभाजित होता है और प्रत्येक वार्ड में एक पंच व्यक्ति मतदाताओं के द्वारा चुना जाता है। निर्वाचित पंचों के प्रतिरिक्त दो महिलाएँ, एक अनुसूचित जाति तथा एक अनुसूचित जनजाति (यदि अनुसूचित जनजातियों की जनसंख्या 5 प्रतिशत से अधिक हो) के सदस्यों का सहचरण किया जाता है। इनके प्रतिरिक्त प्रत्येक पंचायत क्षेत्र में सहकारी समितियों के अध्यक्ष ग्राम पंचायत के मह-सदस्य के रूप में कार्य करेंगे। इन पंचायत की प्रत्येक बैठक में उपस्थित

होने तथा दोनने का अधिकार होता है। इन्हें उत्पादन कार्यक्रम में सम्बन्धित विषयो पर मत देने का अधिकार प्राप्त है, इसके अतिरिक्त किसी विषय पर वे मतदान नहीं कर सकते हैं। (सादिक गली रिपोर्ट के अनुसार)

**पंचों की योग्यताएँ (Qualifications of Panches)** प्रत्येक व्यक्ति जो किसी पचायत क्षेत्र या उसके वाडं में, चुनाव में, मत देने का अधिकारी है, पंच के रूप में चुने जाने या नियुक्त किये जाने योग्य होगा, जब तक कि ऐसा व्यक्ति—

(क) केन्द्रीय सरकार या राज्य सरकार या स्थानीय मता के अधीन पूर्ण कालीन या अशकालिक बर्तनिक नियुक्ति पर नहीं है,

(ख) आयु में 25 वर्ष में कम का नहीं है,

(ग) सरकारी नौकरी से नैतिक पतन के युक्त दुराचरण के कारण निकाला गया न हो,

(घ) पचायत के साथ या उसके द्वारा किये या उसकी ओर में किसी ठेके में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष स्वयं या अपने भागीदार, स्वामी या कर्मचारी द्वारा हिंसा या हिंसा नहीं रखना है, जबकि ऐसे हिंसे या हिंसा के लिए किए गए किसी कार्य का वह स्वामी है,

(ङ) शारीरिक या मानसिक रोग या दोष से पीड़ित नहीं है जो उसको कार्य करने में प्रयोग्य बनाते हैं,

(च) किसी न्यायालय द्वारा नैतिक पतन युक्त किसी अपराध का दोषी नहीं ठहरा दिया गया है, तथा

(छ) पचायत की ओर से प्रयत्न उसके विरुद्ध कर्तव्य के रूप में नियुक्त नहीं है।

**सरपंच तथा उप-सरपंच (Sarpanch and Up-Sarpanch)** प्रत्येक पचायत में एक सरपंच होगा तथा एक उप-सरपंच होगा। सरपंच ऐसा व्यक्ति होगा जो पंच के रूप में चुने जाने और हिन्दी पदने लिखने के योग्य अवश्य हो और वह सम्पूर्ण पचायत क्षेत्र के निर्वाचकों द्वारा बयस्क मताधिकार के द्वारा चुना जायगा। उप-सरपंच पंचों में से चुना जाता है तथा उसे भी हिन्दी पदना व लिखना जाना आवश्यक है।

सरपंच तथा उप-सरपंच को अविस्वाम का प्रस्ताव पारित कर हटाया जा सकता है। किन्तु सरपंच को हटाने के लिए नून पंचों के तीन चौथाई मतों की आवश्यकता होती है जबकि उप-सरपंच को हटाने का प्रस्ताव आधे से अधिक मतों के द्वारा स्वीकार किया जा सकता है। सरकार द्वारा भी सरपंच या उप-सरपंच को कार्य की सापरवाही के कारण किसी भी समय हटाया जा सकता है।

**अवधि (Tenure)** माथागुनया पचायत की अवधि तीन वर्ष होती है। किन्तु राज्य सरकार इन अवधि को अधिक से अधिक एक वर्ष के लिए बढ़ा सकती

है। दूसरी ओर ग्रामों के पूर्ण पंचायत को उसकी अयोग्यता के लिए तोड़ा जा सकता है।

**कार्य का संचालन (Working Procedure)** . पंचायत की बैठक प्रावश्यकता-मुसार होती है। सरपंच पंचायत क्षेत्र के अन्दर किसी स्थान पर पंचायत के कार्य निपटाने के लिए जिनकी बार प्रावश्यक हो पंचायत की बैठक को बुला सकता है। परन्तु पन्द्रह दिन में एक बार कम से कम पंचायत की बैठक होना प्रावश्यक है। सामान्य यदि प्रावश्यक मामलों में पंचायत की एक प्रावश्यक बैठक बुला सकता है और कम से कम एक तिहाई पंचों द्वारा विगिन में लेवा करने की मांग करने पर तीन दिन के भीतर वह किसी एक विशेष बैठक बुलाने की व्यवस्था करेगा। किसी भी कार्य को करने के लिए सम्पूर्णता या होना प्रावश्यक होता है। यह सम्पूर्णता सरपंच सहित पंचों की सम्पूर्णता सम्पादनी एक तिहाई होती है। पंचायत की बैठक साधारणतया जन-साधारण के लिए खुली होती परन्तु उचित पंचों के बहुमत द्वारा उसे गुप्त बनाने का निर्णय लिया जा सकता है। पंचायत की बैठक का सभापतित्व सरपंच के द्वारा किया जाता है उसकी अनुपस्थिति में उप-सरपंच बैठक का सभापतित्व करता है। यदि सरपंच तथा उप-सरपंच दोनों ही अनुपस्थित हों तो उपस्थित पंच अपने में से एक पंच को ऐसी सभा का सभापतित्व करने के लिए चुनेंगे।

पंचायत के निर्णय बहुमत के आधार पर किये जाते हैं। किसी विषय पर समान मत पाने पर बैठक के सभापति को दूसरा तथा निर्णायक मत देने का अधिकार होता है। कुछ विषय ऐसे भी होते हैं जिनको करने के लिए सरपंच सहित पंचों की कुल सम्पादनी दो-तिहाई भाग या बहुमत प्रावश्यक होगा। ये विषय निम्न हैं—

- (1) पीने, नहाने और पीने के जमोनों के लिए पानी की पूर्ति हेतु कुओं, तालाबों और पोंखों का निर्माण।
- (2) जन मार्गों का निर्माण।
- (3) नये भवनों का निर्माण।

सरपंच पंचायत के द्वारा किए गए निर्णयों को लागू करने के लिए उत्तरदायी होता है। यही पंचायत का रिपोर्ट करता है। सरपंच की अनुपस्थिति में उप-सरपंच उनसे अधिकारों का उपभोग करता है।

### पंचायतों के कार्य

#### (Functions of Panchayats)

1960 के पूर्व पंचायत अधिनियम के अन्तर्गत पंचायतों को दो प्रकार के कार्य करने होते थे—अनिवार्य तथा ऐच्छिक। अनिवार्य कार्य प्रत्येक पंचायत को प्रावश्यक रूप में करने होते थे, परन्तु ऐच्छिक कार्य की व्यवस्था करना पंचायत की इच्छा पर निर्भर करता था। परन्तु अब पंचायतों को कई प्रकार के कार्य करने होते हैं, जिनमें से मुख्य प्रवर्तित हैं—

- 1 स्वच्छता एवं स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्य
- 2 सार्वजनिक निर्माण कार्य
- 3 शिक्षा एवं सस्त्रुति सम्बन्धी कार्य
- 4 स्वयं एवं पचायत क्षेत्र की सुरक्षा के कार्य
- 5 प्रशासन सम्बन्धी कार्य
- 6 जन-कल्याण सम्बन्धी कार्य
- 7 कृषि तथा वन परिरक्षण सम्बन्धी कार्य
- 8 पशुधो की मरुत शुधारने तथा उनके रक्षा सम्बन्धी कार्य
- 9 ग्रामोद्योग सम्बन्धी कार्य
- 10 विविध कार्य

1 स्वच्छता एवं स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्य : ( i ) गृहस्थी के उपयोग तथा पशुधो के लिए जल प्रदाय,

(ii) सार्वजनिक सडक, नालियो, बांधो, तातावो, कुओ तथा अन्य सार्वजनिक स्थानो की सफाई तथा निर्माण,

(iii) स्वच्छता, मनवहन, बटेज की रोक तथा उसे कम करना, हटाना और मृत पशुधो की लाशो को निपटाना,

(iv) जनसाधारण का सरक्षण तथा सुधार करना,

(v) चाय, काफी तथा दूध की दुकानो का लाइसेंस देना,

(vi) दमशानो तथा कस्त्रिस्तानो की व्यवस्था, सधारण तथा नियमन की व्यवस्था करना,

(vii) खेल के मैदानो तथा सार्वजनिक बागों की व्यवस्था करना,

(viii) लाबारिस लाशों तथा लाबारिस मवेशियो को निपटाना,

(ix) सार्वजनिक शौचालयो का निर्माण तथा उनकी सफाई की व्यवस्था करना,

(x) किसी संक्रामक रोग के आरम्भ होने, फैलने या पुनरागमण के निरोध के लिए उपाय करना,

(xi) स्वास्थ्यकर वस्तियो का मुआर करना,

(xii) प्रसूति एवं शिशु कल्याण के कार्य करना,

(xiii) चिकित्सा सुविधा उपलब्ध करना,

(xiv) मनुष्यो तथा पशुधो के टीका लगाने के लिए प्रोत्साहन;

(xv) नये भवनो के निर्माण का नियमन तथा बर्तमान भवनो का विस्तार तथा परिवर्तन करना ।

2. सार्वजनिक निर्माण कार्य : (i) सार्वजनिक मार्गों, नालियो, बांधो तथा पुलो का निर्माण, सधारण तथा मरम्मत की व्यवस्था करना,

- (ii) पचायत क्षेत्र में रोसनी की व्यवस्था करना,
- (iii) पचायत क्षेत्र के अन्दर सेले, बाजारों, मय-विषय स्थानों, हाटों, तांगा स्टेशन तथा गाड़ियों के ठहरने का नियमन एवं नियन्त्रण करना,
- (iv) शराब की दुकानें तथा बूब-इमान का निर्माण, सधारण तथा नियन्त्रण करना,
- (v) सार्वजनिक बागों तथा प्रम-विषय के स्थानों एवं अन्य सार्वजनिक स्थानों में वेष्ट-बीधे लगाना तथा उनका सधारण और परिरक्षण करना,
- (vi) आवासीय और नावारिष कुत्तों को रक्त करना,
- (vii) धर्मशास्त्रों का निर्माण करना तथा उन्हें स्वच्छ एवं साफ रखने की व्यवस्था करना,
- (viii) नहाने तथा कपड़े धोने के घाटों की व्यवस्था करना,
- (ix) बाजारों की स्थापना एवं उनकी देख-भाल करना,
- (x) सिविल सुविधाओं की व्यवस्था एवं उनका सधारण,
- (xi) प्रकाल या बन्नी के समय में निर्माण बागों का प्रारम्भ एवं उनका सधारण प्रथम रोजगार की व्यवस्था करना,
- (xii) गौदामों (वेयर हाउसेज) की स्थापना करना,
- (xiii) समुद्रों के पानी पीने के लिए नालाओं की सुदार् तथा उनकी सफाई की व्यवस्था करना ।

**शिक्षा एवं साहित्य सम्बन्धी कार्य (Educational and Cultural Functions):**

- (i) शिक्षा का प्रचार करना,
  - (ii) प्रपाठों, कवियों तथा मनोरञ्जन एवं खेल-कूद के स-य स्थानों की व्यवस्था देखभाल करना,
  - (iii) कला एवं साहित्य की उपलब्धि के लिए विमोचनों की स्थापना करना;
  - (iv) पुस्तकालयों एवं वाचनालयों की स्थापना एवं व्यवस्था करना;
  - (v) सार्वजनिक रेडियो एवं ग्रामोफोन लगाना,
  - (vi) पचायत क्षेत्र में सामाजिक एवं नैतिक उन्नयन करना जिसमें मय-निवेष्ट की प्रोत्साहन, प्रगृह्यता निवारण, पिछड़ी जातियों की स्थिति में सुधार, प्रष्टाधार का उन्मूलन, जुवाबाजी एवं निरर्थक मुकदमाबाजी को निरस्त करना ।
4. स्वयं एवं पचायत क्षेत्र की सुरक्षा के कार्य : (i) पचायत क्षेत्र और उससे अन्तर्गत पञ्चों की देख-रेख करना,
- (ii) आश्रमशास्त्रिक एवं सतगुरुक व्यापारी प्रथम व्यवहारों का नियन्त्रण, देखना एवं उसकी समाप्ति करना,
  - (iii) घात लगने पर घात कुभाना तथा जीवन एवं सत्यता की सुरक्षा के लिए सहायता प्रद्वेषना ।

5. प्रशासन सम्बन्धी कार्य (Administrative Functions): (i) भूमि तथा मकानों पर नम्बर लगाना,

(ii) जन-गणना करना,

(iii) पंचायत क्षेत्र में कृषि एवं उत्पादन की वृद्धि के लिए कार्यक्रम बनाना,

(iv) ग्रामीण विचित्र योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए उपयोग में आने वाली रसद एवं वित्तीय आवश्यकताओं का विवरण तैयार करना,

(v) संवर्धन करना,

(vi) पशुओं के रखे रहने के स्थान, सलियानों, चारागाहों तथा सामूहिक भूमियों का नियन्त्रण करना,

(vii) भेतों तथा त्योहारों की व्यवस्था तथा उनको नियन्त्रित करना,

(viii) बेरोजगारी सम्बन्धी आकड़े तैयार करना,

(ix) जिन शिकायतों को पंचायत दूर नहीं कर सकती उनके बारे में समुचित अधिकारी को रिपोर्ट करना,

(x) पंचायत का रेकार्ड तैयार करना तथा उसकी देख भाल रखना,

(xi) जन्म, मृत्यु तथा विवाहों का लेखा रखना,

(xii) पंचायत क्षेत्र के भीतर गांवों के विनाश के लिए योजना बनाना।

6. जन कल्याण सम्बन्धी कार्य (Public Welfare Functions) :—

(i) भूमि मुधार की योजना को लागू करने में सहायता देना,

(ii) सगडों, मूलों, निराश्रितों तथा रोमियों को राहत प्रदान करना,

(iii) प्राकृतिक सफ़ट के समय सहायता के कार्य करना,

(iv) पंचायत क्षेत्र में भूमि तथा अन्य साधनों के सहकारी प्रबन्ध की व्यवस्था करना और सामूहिक खेती, उधार समितियों तथा बहुद-योजन सहकारी समितियों को संगठन करना,

(v) बजर भूमि को कृषि योग्य बनाना और राज्य सरकार की पूर्व अनु-मति से बजर भूमि को खेती के अन्तर्गत लाना,

(vi) सामुदायिक कार्यों तथा पंचायत क्षेत्र की उन्नति के लिए स्वेच्छापूर्वक धन का आयोजन करना,

(vii) उचित मूल्य वाली दुकानें खोलना,

(viii) परिवार आयोजन का प्रचार करना,

7 कृषि तथा वन परिरक्षण सम्बन्धी कार्य (Agriculture and Forest Conserva-  
tion Works) :—

(i) कृषि उत्पन्न तथा आदर्श कृषि फार्मों की स्थापना,

(ii) बाग्यागारों की स्थापना करना;



- (iii) राज्य सरकार द्वारा पंचायत क्षेत्र में स्थित वनर सभा पड़त भूमि को कृषि के अन्तर्गत लाना,
- (iv) कृषि उपज बढ़ाने की दृष्टि से पंचायत क्षेत्र में कृषि का न्यूनतम स्तर सुनिश्चित करना,
- (v) अच्छे गाद की व्यवस्था तथा वितरण करना,
- (vi) अच्छे बीजों के लिए नर्सरी स्थापित करना,
- (vii) उपजत बीजों का उत्पादन तथा प्रयोग करना,
- (viii) सहकारी सैती को प्रोत्साहन देना,
- (ix) फसलों की रक्षा के उपाय करना,
- (x) छोटे सिंचाई कार्य करना,
- (xi) ग्राम वनों का रक्षण, परिरक्षण तथा सुधार करना,
- (xii) डेवरी पामिद्ध को प्रोत्साहन देना,

8. पशुओं की नस्ल सुधारने तथा उनकी रक्षा सम्बन्धी कार्य :— ( i ) पशु तथा पशु नस्ल सुधारने और पशु धन की सामान्य सेवा-सेवा की व्यवस्था करना;  
(ii) नरसी साधों का भरण-पोषण करना,

9. प्रायोगिक सम्बन्धी कार्य . कुटीर तथा शायीचोगों का उद्घाटन, उनका सुधार तथा उनकी प्रोत्साहन देना,

- 10 विविध कार्य : (i) स्कूलों के भवन तथा उनके अनुसूद्ध सामग्री इमारतों का निर्माण तथा उनकी मरम्मत करना;  
(ii) प्राथमरी स्कूलों में अध्यापकों के लिए रहने हेतु क्वार्टर बनाना;  
(iii) डाक सेवा का कार्य करना,  
(iv) एजेंट के रूप में या अन्यथा, अल्प समय योजना सटिफिकेट्स की विधी करना ;

**पंचायतों के अधिकार (Powers of Panchayats) :**—पंचायत को वे सभी कार्य करने की शक्ति होती है जो उनके वर्गियों के सम्पादन के लिए आवश्यक हो। इस सम्बन्ध में यदि कोई व्यक्ति पंचायत की अवज्ञा करे तो उसको पंचायत द्वारा 15 रु० जुर्माने का दण्ड दिया जा सकता है और अवज्ञा फिर भी जारी रहें तो पहले दिन के पंचायत जितने दिन अवज्ञा जारी रहे, प्रतिदिन एक रुपए तक के जुर्माने का दण्ड दिया जा सकता है। इसके अतिरिक्त यदि पंचायत किसी व्यक्ति को पंचायत अधिनियम के अनुसार कोई कार्य करने का आदेश दे और वह व्यक्ति उक्त कार्य को नियमित समय पर नहीं कर सके तो पंचायत स्वयं ऐसे कार्यों को करा सकती है तथा उस व्यक्ति से कार्य को कराने का सर्व अधिकार रखती है।

यदि कोई व्यक्ति पंचायत की आज्ञाओं से अचल को दुःखित पाये तो वह उस पंचायत पर अधिकार क्षेत्र रखने वाली पंचायत समिति या न्याय पंचायत को

अपील कर सकता है। अपील करने की अवधि ऐसी आज्ञा की प्रतिनिरूपि प्राप्त करने के समय को छोड़कर 30 दिन की होगी। इसके बाद अपील पेश नहीं की जा सकेगी।

पंचायत को यह अधिकार प्राप्त है जिसमें यदि कोई व्यक्ति कोई ऐसा कार्य करे जिससे दूसरे व्यक्ति या व्यक्तियों को हानि पहुँच सकती हो तो ऐसे कार्य को रोकने के लिए निवेधाना निवारण सकती है।

इसके अतिरिक्त पंचायत को सार्वजनिक स्थानों, सार्वजनिक स्थानों तथा पंचायत में निहित सम्पत्ति पर किये गये अतिक्रमणों को हटा सकती है।

राज्य सरकार पंचायत को पंचायत के अधिकार क्षेत्र के अन्दर के किसी भी क्षेत्र या सरकार को देय भूमि राजस्व तथा अन्य कर सङ्ग्रह करने का अधिकार दे सकती है। इस कार्य को करने के लिए पंचायत को बगुली का 10 प्रतिशत सप्लस भुगतान दिया जाता है। इस कार्य में पंचायत कोय की वृद्धि होती है। ऐसा करने पर उस क्षेत्र के पटवारी पंचायतों के अधीन रहेगे।

पंचायत अपने बजट का ध्यान रखते हुए पंचायत क्षेत्र में पुस्तकालय तथा साचनालय खोल सकती है तथा उन्हें चला सकती है।

## राजस्थान में पंचायत वित्त

(Panchayat Finances in Rajasthan)

पंचायत के वित्तीय साधनों की समस्या भी एक विश्वव्यापी प्रश्न है। जब तक पंचायतों के पास अपनी आवश्यकता की पूर्ति करने के साधन नहीं होंगे तब तक पंचायत आन्दोलन सफल नहीं होगा। स्वर्गीय श्री बलभभाई पटेल ने इस समस्या पर विचार किया और वे इस मस्ये पर आये कि "साधारणतया यह कहा जाता है कि मतदाताओं को मत देने की गुविधा बढ़ा दी गई है तथा स्थानीय समस्याओं को अधिक अधिकार दे दिये गये हैं। मन्थ है, प्रज्ञानान्तर में ऐसा होना भी चाहिए। लेकिन ये सब गुविधायें देने का तब तक कोई महत्त्व नहीं होगा जब तक कि स्थानीय विश्व समस्या न सुलभभाई जाय। इसके अभाव में मत वृद्धि व स्थानीय समस्याओं के धार्यों में वृद्धि करना ठीक उमी प्रकार है जिस प्रकार एक मृत्त औरत को सजाना।"

पंचायतों को कर लगाने का अधिकार —स्वतन्त्रता प्राप्ति के पूर्व पंचायत वित्त व्यवस्था बनी शोचनीय रही है। उसके पास कार्य अधिक थे लेकिन धन का अभाव था। यही कारण था कि कोई ठोस कार्य पंचायतों न कर सकी। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् इस समस्या की ओर ध्यान दिया जा रहा है। मविधान ने पंचायतों को यह अधिकार दिया है कि वे अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए कर लगाकर धन प्राप्त कर सकती हैं। लेकिन नए कानूनों के लिए पंचायत को सरकार की पूर्ण अनुमति लेनी होती है। पंचायत द्वारा प्रस्तावित कर लगाने जा सकते हैं—

- (1) कृषि भूमि के लगान पर कर जो प्रति एकड़ 3 पैसे में अधिक नहीं हो सकता।
- (2) व्यापार व पेशों पर कर।
- (3) भवनों पर कर।
- (4) उद्योग धंधों पर कर।
- (5) रेल गादियों के अतिरिक्त अन्य गवाड़ियों पर कर।
- (6) शुद्ध जन का प्रबन्ध करने के उपलक्ष्य में कर।

ग्राम के ग्रन्थ साधन राज्य सरकार प्रत्येक पचासवें की 20 न० वी० प्रति व्यक्ति के हिसाब से प्रति वर्ष जन-संख्या के आधार पर अनुदान देती है। इनके अतिरिक्त पचासवों को पशु बाड़े में घास, जंगमालों और पटन भूमि में घास, मृगभूमी में बड़े सेवकों का सुख तथा प्राथमिक माध्यामिक में छात्रों में घास होती है। पचासवों की घास में वृद्धि करने हेतु, राज्य सरकार द्वारा 50 एकड़ तक सिंचाई करने वाले भूभाग पचासवों की इस्तान्ति कर दिये गये हैं। इन नालों में जो घास (सिंचाई घास मछली पालन) होती है वह पचासवों की घास होती है। प्रत्येक पचासवों को 15 बीघा भूमि रेलों के लिए दी गई है जो पचासवों के लिए घास का अन्तः साधन हो सकती है।

कर लगाने के क्षेत्र में पचासवों को छूट कर, चुगी, काहन कर, यात्री कर, आगिनय कर तथा पशुओं पर कर लगाने का अधिकार प्राप्त है। परन्तु यहाँ यह बताना इतना आवश्यक है कि ग्राम पचासवों तथा कर लगाने समय विचित्रता है, जो उचित नहीं है। यदि जन-साधारण को यह समझाया जाय कि क्यों वे प्राप्त होने वाला घन उन्हीं के हित में कार्य होगा तो आशा है किनी प्रकार की कठिनाई सामने नहीं आएगी। ग्रामीण क्षेत्रों के सामाजिक तथा आर्थिक विकास का जो उत्तरदायित्व पचासवों पर टापा गया है, उनको पूरा करने के लिए पचासवों की घास में कार्य घन का होना आवश्यक है। सरकारी अनुदान या ऋण पर निर्भर रह कर कोई भी पचासवों अपनी जिम्मेवारी पूरा नहीं कर सकती। अतः पचासवों को अपने लिये आवश्यक घन की व्यवस्था स्वयं को करनी चाहिये। सभी भारत में सांख्यिक विवेचनाएँ मध्यम हो गयीं।

पंचायतों पर सरकारी नियंत्रण (Government Control over Panchayats) :—पंचायतों के प्रशासन सम्बन्धी, समस्त विषयों के लिए, सरकार मुख्य नियन्त्रक होता होगी। बीकानी और बीकानी अधिकार क्षेत्र में सम्बन्ध रखने वाले विषयों के अतिरिक्त पंचायत समिति (एक पंचायत क्षेत्र पर) अधिकार क्षेत्र रखती हों, पंचायत के मामलों की सामान्य निगरानी रेलों और पंचायत समिति द्वारा जारी किये गये निर्देशों का पंचायत द्वारा पालन किया जायेगा।

इसके अतिरिक्त यदि कोई पंचायत अपने कर्तव्य को करने में त्रुटि करती है और उसकी जाँच के बाद यह सिद्ध हो जाता है तो पंचायत अधिकारी पंचायत को

उस कर्तव्य को पूरा करने के लिए अवधि निर्दिष्ट कर सकता है। यदि उस निर्दिष्ट अवधि में भी पचायत अपने कर्तव्यों को नहीं कर पाती है उस कार्य को करने के लिये कोई व्यक्ति निर्दिष्ट किया जा सकता है और उस पर हुआ खर्चा पचायत से वसूल किया जायेगा।

### आकस्मिक संकट के समय राज्य सरकार की शक्ति

आकस्मिक संकट की दशाओं में राज्य सरकार किसी भी ऐसे काम के संपादन की अवधि किसी भी ऐसे कार्य के करने की व्यवस्था कर सकती है जिसको संपादन करने की शक्ति पचायत को दी गई है और जिसका शीघ्र सम्पादन या किया जाना, उसके मत में जन साधारण की सुरक्षा के लिए आवश्यक है। साथ में राज्य सरकार यह भी आदेश दे सकती है कि इन कार्य का खर्चा पचायत द्वारा उस कार्य के करने वाले को चुकाया जाय।

पचायत का विघटन अथवा अधिग्रहण यदि सरकार इस बात से सन्तुष्ट हो जाय कि पचायत अपने कर्तव्यों को पूरा करने में असफल हुई है या उनके निर्वाह में निरन्तर त्रुटि या करती है या अपनी शक्तियों का अतिव्ययन या अपनी शक्तियों का दुरुपयोग किया है या पचायत सम्बन्धित अधिकारियों की आज्ञा की अवहेलना करती है, तो राज्य सरकार ऐसी पचायतों को मुनबाई का अवसर देकर तथा सम्बन्धित जिला परिषद् से राय लेकर पचायत का विघटन या एक वर्ष के लिए अधिग्रहण कर सकती है। किसी पचायत का विघटन कर दिये जाने पर निम्नलिखित परिणाम होंगे—

(1) सरपच और उसके समस्त पंच, विघटन आज्ञा में निर्दिष्ट दिनांक से अपने पद रिक्त कर देंगे परन्तु इससे उनके पुन निर्वाचन पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ेगा।

(2) उक्त पचायतों की समस्त शक्तियों तथा कर्तव्यों का, उक्त अवधि में एक प्रशासक जिसे राज्य सरकार समय समय पर नियुक्त करेगी, द्वारा प्रयोग तथा पालन किया जायेगा।

### सरकार द्वारा अधिकारियों और कर्मचारियों की नियुक्ति

सरकार पचायतों के प्रशासन के सम्बन्धित अधिकारी तथा कर्मचारी वर्ग की नियुक्ति करती है। ये अधिकारी पचायतों का निरीक्षण करने हैं तथा उनके कार्यों की सूचना राज्य सरकार को देते हैं।

निरीक्षण तथा जांच पड़ताल : (क) राज्य सरकार या विशिष्टतः प्राधिकृत कोई अधिकारी पचायत की अन्तर्गत संपत्ति का निरीक्षण कर सकता है।

(ख) एक लिखित आज्ञा द्वारा, कोई ऐसी पुस्तक अथवा दस्तावेज माग सकती है और उसका निरीक्षण कर सकती है जो पचायत के नियन्त्रण में हो।

- (ग) सरकार पंचायत के निम्नी दस्तावेज, प्रतिनिधि विवरण तथा प्रतिवेदनों को माँग सकती है।
- (घ) राज्य सरकार किसी पंचायत के विचार के लिए सम्मति भेज सकती है जिसे वह आवश्यक समझे।
- (ङ) राज्य सरकार किसी पंचायत, सरपंच, उप-सरपंच, पंच आदि के विरुद्ध जांच पड़ताल कर सकती है।

उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि राज्य सरकार का पंचायतों पर काफी नियन्त्रण है। परन्तु इसका अर्थ हमें यह नहीं लेना चाहिये कि सरकार या उसके विभिन्न अधिकारी पंचायत के ईनिक कार्यों में हस्तक्षेप करते हैं। वे तो केवल तभी हस्तक्षेप करते हैं जब वे इस बात से सन्तुष्ट हो जाते हैं कि पंचायत अथवा कार्य करने में असफल हो रही है या अधिकारों का दुरुपयोग करती है। अतः यह कहा जा सकता है कि पंचायतें राजस्थान में सफलतापूर्वक कार्य कर रही हैं।

### न्याय पंचायतें

राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 के अन्तर्गत गहूमील पंचायतों का गठन किया गया था। परन्तु सन् 1960 में राजस्थान पंचायत अधिनियम में एक संशोधन के द्वारा गहूमील पंचायतों का अन्त कर दिया गया तथा उनके स्थान पर न्याय पंचायतों का गठन किया गया है। अब तक ग्राम पंचायतों को जो न्यायिक अधिकार थे वे अब न्याय पंचायतों को दे दिये गये हैं।

**न्याय पंचायतों का गठन :** साधारणतया 5 से 7 पंचायतों के क्षेत्र में एक न्याय पंचायत की स्थापना की जाती है। जहाँ तक न्याय पंचायत के सदस्यों का प्रश्न है, पंचायत अधिनियम में यह स्पष्ट किया गया है कि जितने पंचायत क्षेत्र मिल कर न्याय पंचायत की स्थापना करते हैं उतने ही न्याय पंचायत में सदस्य होंगे। उदाहरण के लिए यदि 5 पंचायतों के क्षेत्रों को मिलाकर एक न्याय पंचायत की स्थापना की जाती है तो उस न्याय पंचायत में न्याय पंचों की संख्या 5 होगी।

**निर्वाचन :** न्याय पंचायतों के सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप में होता है। प्रत्येक पंचायत के पंच तथा सरपंच मिलकर एक न्याय पंच का चुनाव करते हैं। इस प्रकार जितनी पंचायतें न्याय पंचायत के क्षेत्र में होती हैं उतने ही न्याय पंच होते हैं।

**न्याय पंचों की योग्यता :** कोई व्यक्ति, न्याय पंचायत के सदस्य के रूप में चुने जाने के योग्य नहीं होगा—

(i) यदि वह 30 वर्ष से कम आयु का हो, या

(ii) यदि वह पारिवारिक, स्वच्छन्द और गुप्तत्व रूप से हिन्दी पढ़ने तथा लिखने में असमर्थ हो, या

(iii) वह किसी ग्राम पंचायत, पंचायत समिति, जिला परिषद्, राज्य विधान सभा या समद का सदस्य हो, या

(iv) पागल, दिवालिया, सजा पाया हुआ हो।

कार्यकाल : न्याय पंचायत के यथा सम्भव लगभग एक तिहाई सदस्य प्रत्येक द्वितीय वर्ष की समाप्ति पर आवर्तन से वदन्ते रहेंगे।

### न्याय पंचायतों के कार्य तथा अधिकार

न्याय पंचायतों को अपने क्षेत्र में कई प्रकार के छोटे-छोटे मामलों में न्याय करने का अधिकार दिया गया है। न्याय पंचायतों को दीवानी तथा फौजदारी मामले में निर्णय करने का अधिकार भी दिया गया है। अधिनियम में इस बात की व्यवस्था की गई है कि जो विषय न्याय पंचायत के फौजदारी अधिकार क्षेत्र में आते हैं उन विषयों पर फौजदारी न्यायालय के समान ही विचार तथा हस्तक्षेप कर सकेगी। न्याय पंचायतों को द्विपरी करने तथा जुर्माना करने का भी अधिकार है। परन्तु यदि न्याय पंचायत जाँच के पश्चात् इस निर्णय पर पहुँचे कि उसने सामने दायर किया गया मुकदमा झूठा, निस्सार अथवा परेशान करने के लिए है तो वह अभियोक्ता को, अपराधी को, 5 रुपये तक, अथवा जैसा उचित समझे क्षति पूति देने के लिए आज्ञा दे सकती है।

यहाँ हम न्याय पंचायत के दीवानी तथा फौजदारी मामलों में अधिकारों का संक्षेप में वर्णन करेंगे।

दीवानी मामलों में अधिकार क्षेत्र : न्याय पंचायत को निम्नलिखित दावों की सुनवाई करने का अधिकार होगा—

- (1) निश्चित रकमों के दावे, जो 250 रुपये से अधिक न हो।
- (2) अचल सम्पत्ति पर प्रभाव न डालने वाले ठेके को तोड़ने के लिए हरजाने के दावे जो 250 रुपये से अधिक न हो।
- (3) चल सम्पत्ति को अन्याय से लेने अथवा उसको नुकसान पहुँचाने के क्षति-पूति के लिए दावे, जो 250 रुपये से अधिक न हो।
- (4) किसी विशिष्ट चल सम्पत्ति अथवा उसके मूल्य के लिए दावे, जो 250 रुपये से अधिक न हो।

न्याय पंचायत निम्न मुकदमों की सुनवाई नहीं कर सकेगी।

- (1) किसी अल्प वयस्क अथवा विवृत मस्तिष्क वाले व्यक्ति द्वारा अथवा उसके विरुद्ध,
- (2) उसी न्याय पंचायत के अध्यक्ष, अथवा किसी भी सदस्य या उसी न्याय-क्षेत्र के अन्तर्गत विद्यमान पंचायत क्षेत्र के सरपंच अथवा किसी भी पंच के द्वारा अथवा उसके विरुद्ध,

- (3) विगी विवाद प्रत्येक विषय के सम्बन्ध में जिसमें कोई दावा प्रत्येक प्रार्थना पर किसी राजस्व अधिकारी के समक्ष लाया या दिया जा सकता है।

साधारणतया न्याय प्रचारात में दीवानी दावे तीन वर्ग के भीतर प्रयुक्त किये जा सकते हैं, परन्तु इस विवाद के बाद कोई भी दावा न्याय प्रचारात द्वारा नहीं लिया जायगा। न्याय प्रचारात 6 प्रतिशत व्याज सहित द्विती दे सकती है। द्विती न्याय प्रचारात न्याय सामील करवा सकती है प्रत्येक उम्र क्षेत्र के मुनिक मजिस्ट्रेट के पास सामील के लिए भेज सकती है। मुनिक मजिस्ट्रेट इन द्वितीयों की सामील ठीक उसी प्रकार करानेगा जैसे कि उसके न्यायालय से दी गई द्वितीयों हों।

### फौजदारी मामलों में अधिकार क्षेत्र

न्याय प्रचारात को निम्न फौजदारी विषयों पर न्याय करने का अधिकार दिया गया है—

- (क) पुलिस में न होने हुए पुलिस की परीक्षा पहचान कर लोगों को सिपाही होने का विश्वास दिखाना।
- (ख) भगडा तथा शांति भंग करना।
- (ग) सम्पत्ति की नामील से बचने के लिए भाग जाना।
- (घ) सरकारी नर्मबागियों के नुमाने पर न जाना, या उनके प्रश्नों या उत्तर न देना।
- (ङ) सरकारी अधिकारी द्वारा किये गये बयान पर हस्ताक्षर न करना, आज्ञा की अवज्ञा करना, जान-बुझ कर किसी अपराध की सूचना न देना, प्रचारात की कार्यवाही में बाधा डालना या प्रचारात की अवज्ञा करना।
- (च) सोपने के लिए मूटे उपकरण तथा सोल व बाट का प्रयोग।
- (छ) सार्वजनिक भूतों या अनायास का पानी गन्दा करना, सार्वजनिक स्थानों पर खेती के गहरी बनाना या गहरी बनाना, सार्वजनिक स्थानों में खेत, रकबाट या क्षति पहुँचाना।
- (ज) जलने वाली वस्तु का, जिसमें मनुष्य के जीवन आदि की संशय हो, बारोबार करना या विस्फोटक पदार्थ का बारोबार करना।
- (झ) जनता के प्रति कष्टकारक या अस्वीकृत कार्य करना।
- (ञ) गैर कानूनी अनिवार्य बेगार लेना।
- (ट) चोरी करना जो 25 रुपये में अधिक न हो, चोरी के लिए चाल सम्पत्ति या वस्तु करना प्रत्येक उम्रों निजी प्रयोग में खाना या चोरी की सम्पत्ति लेना यह जानते हुए कि यह चोरी की है, जिसकी रकम 25 रुपये से अधिक न हो।

- (ठ) गाररत करना या 10 म्पये के बीमन के जानवर को मार डालना या उसे छानि पहुँचाना ।
- (ड) धनपिबार गृह-प्रवेष्ट ।
- (ड) कोटे भी ऐमा गृह उच्चारण करना अथवा कोर्ट ऐमा मनेन करना जो कि किसी म्त्री के चीन को धनमानिन करने के दृष्टिकोण ने किया गया हो ।
- (ण) जनता मे नरो की शान मे उपस्थित होना और किसी व्यक्ति को विभाना ।

उपर्युक्त विषयो पर न्याय पचायत अपना निर्णय दे सकती है । इसे अपराधी पर 50 म्पये तक का जुर्माना करने का अधिकार है । यदि कोई व्यक्ति तीन माह में जुर्माना जमा नहीं करता है तो न्याय पचायत को अधिकार प्राप्त है कि इस अपराधी के बाद प्रति 2 म्पये पर एक दिन के कारावास की सजा दे सकती है । इस प्रकार की अपराधों की तामीन उन क्षेत्र के मजिस्ट्रेट के द्वारा कराई जाती है । न्याय पचायत को यह भी अधिकार प्राप्त है कि वह जिस व्यक्ति के साथ अपराधद्वारा है उसे जुर्माने की पूरी रकम या उसका कुछ हिस्सा देना सकती है ।

### न्याय पचायतों की कार्य-प्रणाली

कोई व्यक्ति जो न्याय पचायत में दावा या मुकदमा दायर करना चाहता है तो वह अध्यक्ष या उसकी अनुपस्थिति में किसी भी सदस्य को लिखित या मौखिक प्रार्थना करेगा । इस सम्बन्ध में प्रार्थी को निश्चित शुल्क भी जमा करना होता है । सत्यदाता जिस दिन इस मुकदमे की कार्यवाही की जानी होती है उसकी सूचना जारी या अभियांता को (समय तथा स्थान सहित) दी जाती है । न्याय पचायत प्रार्थी या अभियांता की प्रार्थना सुन कर तथा जाँच कर उसके दावे या अभिप्राय को स्वीकार कर सकती है, लेकिन उसे ऐसा करने के लिए कारण लिखने होते हैं । यदि प्रतिवादी या अपराधी उस न्याय पचायत क्षेत्र के बाहर रहता हो या सम्मन जारी करने के समय ऐसे क्षेत्र के बाहर हो तो न्याय पचायत सम्बन्धित मुनिफ या मजिस्ट्रेट के पास तामीन के लिए भेजगी जो उसके तामीन उसी प्रकार करवायेगी जैसे वह उन्हीं के न्यायालय का सम्मन हो ।

मुकदमे के पक्षकारों को न्याय पचायत के सम्मुख स्वयं उपस्थित हो करने हैं । यदि पचायत उचित समय से तो समय में किसी को वैयक्तिक रूप में उपस्थित होने से मुक्त कर सकती है तथा उसके प्रतिनिधि को उपस्थित होने की अनुमति दे सकती है । भारतीय प्रथा के अनुसार सामान्यतः पक्षकारों की स्वयं उपस्थिति से मुक्त होती है ।



न्याय पञ्चायत द्वारा भेजे गये सम्मान पर यह निम्नलिखित प्रावश्यक है कि वह व्यक्ति गयाही देने या कोई दम्नावेज पेश करने के सम्बन्ध में सुमाया जा रहा है।

न्याय पञ्चायतों न्याय व शौचित्य के न्यायालय हैं। धनः न्याय पञ्चायतों का परम वर्तन है कि वे प्रत्येक वैध चीज का पता लगायें। उन्हें केवल मान रिपोर्ट पर ही निर्भर नहीं रहना चाहिए। सत्यता का पता लगाने के साधन तर्क-मगन तथा स्वाय-मगन होने चाहिए। मास्पीट करना, जाति बाहर करने का टार बनाना या लाठी द्वारा निर्णय करना उचित नहीं है। मामलों की सुनवाई करने समय ऐसा कोई पक्ष उसमें भाग नहीं ले सकता जो उस मामले में अपना कुछ स्वाय रहता हो।

### नियन्त्रण या निगरानी के अधिकार

बिना न्याय पञ्चायत द्वारा किसी दावे या मामले पर विचार कर दी गई मता, रिती या आदेश की कोई अपील नहीं होगी। हालांकि उम क्षेत्र के मुम्किन मजिस्ट्रेट को यह अधिकार प्राप्त है कि वह चल रहे किसी मुद्दे के कागजात मगवा सकता है तथा इसके निर्णय में प्रावश्यक परिवर्तन कर सकता है। इन प्रकार की कार्यवाही किसी पक्ष के विवेक पर या स्वायत्त स्वयः कर गयेगी।

न्याय पञ्चायतों को अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट जिला या मन्त्र-न्यायाधीश को प्रस्तुत करनी होती है। राज्य सरकार को किसी भी न्याय पञ्चायत या उसके पक्ष को उसकी मददला या अपनी क्षति के सुपयोग करने पर हटाने का अधिकार प्राप्त है। राज्य सरकार यदि चाहे तो न्याय पञ्चायत को कुछ समय के लिए या पूरे समय के लिए तोट सकती है। इसके अनिश्चित राज्य सरकार के अधिकृत अधिकारी (निर्माणा) न्याय पञ्चायत की प्रचल सम्पत्ति का निरीक्षण कर सकते हैं, निमित्त प्राप्ता द्वारा पुनः प्रचल दम्नावेज मगा सकते हैं और उनका निरीक्षण कर सकते हैं। प्राधिकृत अधिकारी को यह भी अधिकार प्राप्त है कि वह न्याय पञ्चायतों की कार्यवाहियों और वक्तव्यों के सम्बन्ध में लेगे विवरणों, प्रतिवेदनों या दम्नावेजों की प्रतिनिधियां मांग सकते हैं।

धनः न्याय पञ्चायतों पर भी सरकार या उसके द्वारा प्राधिकृत अधिकारियों का किसी न किसी रूप में महान्तर नियन्त्रण रहता है।

### परीक्षोपयोगी प्रश्न

- (1) स्थानीय स्वशासन में आप क्या समझते हैं? भारत में उसके महत्व का वर्णन कीजिये।

What do you understand by Local Self-Government?  
What is its importance in India?

- (2) राजस्थान में म्युनिसिपैलिटियों के संगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिये। सरकार उन पर क्या नियन्त्रण रखती है ?

Describe the composition and functions of Municipalities in Rajasthan. What is the extent of the control exercised on Municipalities by the Government ?

- (3) राजस्थान में म्युनिसिपैलिटियों के आय के साधनों का वर्णन कीजिये।

Describe the sources of income of Municipalities in Rajasthan.

- (4) ग्राम पंचायतों के विकास का इतिहास और उसके संगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिये। ग्राम प्रशासन में पंचायतों का क्या स्थान है ?

Trace the development of Village Panchayats and describe their composition and functions. What part do they play in village administration.

- (5) राजस्थान में पंचायतों के आय के साधनों का वर्णन कीजिये और उन पर सरकारी नियंत्रण की व्याख्या कीजिये।

Describe the sources of income of Village Panchayats in Rajasthan and discuss the Government control over them.

- (6) राजस्थान में न्याय पंचायतों के संगठन तथा मुख्य कार्यों का वर्णन कीजिये।

Describe the organization and functions of Nyaya Panchayats in Rajasthan.

# 19

## लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण

(DEMOCRATIC DECENTRALIZATION)

स्वातन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् देश के सम्मुख एक बहुत महत्वपूर्ण प्रश्न था कि भारत का बहुसंख्यी विकास किस प्रकार किया जाय। इस प्रश्न को हल करने के लिए समिति बनाई गई जिसके अध्यक्ष स्वर्गीय बलवंतराय मेहता थे। अतः इस समिति का नाम भी बलवंतराय मेहता समिति रखा गया। इस समिति ने केन्द्रीय सरकार को सुझाव दिया कि यदि देश में तीव्र वृत्ति से प्रगति करती है तो विवेकशीलता आवश्यक है। समिति ने अपनी रिपोर्ट में 'त्रिस्तरीय व्यवस्था' का सुझाव दिया जिसके अनुसार सबसे नीचे का स्तर गाँवों को माना गया तथा वहाँ पंचायतों का संगठन किया जाय। बीच का स्तर जिसे रणज स्तर भी कहते हैं, रणज समिति या पंचायत समिति बनाने का सुझाव दिया। पीछे पर जिला परिषद् के संगठन की सिफारिश की गई।

**लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ (Meaning of Democratic Decentralization)** — इसके पक्ष में कि हम राजस्थान में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था का अध्ययन करें, इस शब्द के अर्थ को समझ लेना आवश्यक है। इस शब्द के अर्थ है की समझने के लिए विकेन्द्रीकरण का अर्थ स्पष्ट करना होगा। विकेन्द्रीकरण का अर्थ होता है—'सत्ता का बँटवारा या वितरण'। यह शब्द केन्द्रीकरण शब्द का विलोम विपरीत अर्थ रखता है। हमें प्रश्नमन की सत्ता एक ही स्थान पर कुछ लोगों के हाथ में केन्द्रित होती है, जबकि विकेन्द्रीकरण में सत्ता का वितरण अधिक से अधिक लोगों में होता है। इस विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था में सरकार अपने प्रशासनिक अधिकार नीचे के स्तरों में बाँट देगी है।

जब इस प्रकार की व्यवस्था किसी राज्य में होती है तो प्रत्येक व्यक्ति सरकारी कार्य को अपना कार्य समझने लगता है। इसका परिणाम यह होता है कि सभी कच्चे से कच्चा मिला कर प्रत्येक कार्य को करते हैं जिससे राज्य की प्रगति बड़ी तेजी से होने लगती है। इसका एक और परिणाम होता है, कि सरकार छोटे-छोटे कार्यों में झुटकारा पा जाती है और प्राणा ध्यान अन्य आवश्यक कार्यों में लगा सकती है।

विकेन्द्रीकरण के अर्थ की समझने के पश्चात् लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ प्रासानी से समझा जा सकता है। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ होता है— 'लोकतन्त्र के सिद्धान्तों के आधार पर विभिन्न स्तरों पर स्थानीय संस्थाओं का निर्माण किया जाय तथा उनमें प्राशासनिक शक्ति का इस प्रकार वितरण किया जाय कि जनसाधारण को प्रत्येक स्तर पर उसको अनुभूति हो सके और वह अपने उत्तरदायित्व को महसूस कर सके।' इस प्रकार लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण में छोटी-छोटी इकाइयों की स्थापना की जाती है तथा उसका संगठन लोकतन्त्र के सिद्धान्तों के आधार पर होता है और उनको प्राशासनिक अधिकार दिये जाते हैं। इस व्यवस्था की ही जनता का अपना सच्चा आसन कहा जा सकता है।

### बलवंतराय मेहता अध्ययन दल की सिफारिशें (Recommendations of Balwant Rai Mehta Study Team)

श्री बलवंत राय मेहता दल की सिफारिशों के अनुसार लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण व्यवस्था में तीन स्तरीय व्यवस्था होगी। सबसे नीचे पंचायतें होगी, बीच में पंचायत समिति तथा सबसे ऊपर जिला परिषद् होगी।

(1) इनमें केवल पंचायतें ही सीधे चुनाव (Direct Election) द्वारा निर्वाचित होगी। निर्वाचित सदस्यों के अतिरिक्त दो महिला सदस्यों और परिणमित जाति तथा परिणमित कबीले (Scheduled Tribes) से एक-एक सदस्य का सहवृत्त (Co-opt) निर्वाचित सदस्यों द्वारा किया जायेगा। पंचायत का एक सभापति (Chairman) भी होगा। उन ग्राम पंचायतों के अतिरिक्त जो कि प्रशासनिक कार्य करेगी, निश्चित गांवों के प्रत्येक समुदाय के लिए एक-एक ग्वाय पंचायत भी होगी। ग्वाय पंचायत के सदस्यों का निर्वाचन जिला दण्डनायक (District Magistrate), ग्राम पंचायत द्वारा दी गई सूची में से करेगा।

(2) पंचायत समिति के सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष निर्वाचन (Indirect Election) द्वारा खण्ड (Block) में स्थित पंचायतों में से होगा। इस खण्ड में जो कम्युनिटिवेलिटो होगी, प्रत्येक अपने एक-एक सदस्य का निर्वाचन, पंचायत समिति में भेजने के लिए करेगी। इसके अतिरिक्त निर्वाचन जगहों (Elective Seats) में 10% खण्ड में कार्यरत सहकारी समितियों के प्रतिनिधियों या तो चुने हुए या सहवृत्त (Co-opt) किये गये सदस्यों से भरी जायेगी। सब डिविजनल अधिकारी या रेवेन्यू डिविजनल अधिकारी इनका अध्यक्ष (Chairman) होगा—पहले दो वर्षों के लिए। पंचायत समिति का कार्यकाल 5 वर्ष का होगा।

(3) जिला परिषद् के सदस्यों में जिले की सभी पंचायत समितियों के अध्यक्ष होंगे। राज्य विधान सभा तथा संसद् के वे सभी सदस्य जिनके निर्वाचन क्षेत्र (Constituencies) जिले में पड़ते हैं और जो मुख्य या पूरे जिले का प्रतिनिधित्व

करते हों, इसके सदस्य होंगे। जिला स्तरीय अधिकारी (District Level Officers) भी इनकी बैठकों में भाग लेंगे। जिला परिषद् का एक अध्यक्ष होगा।

(4) पंचायत समिति के कार्य—पंचायत समिति के कार्य कृषि के प्रत्येक पहलू का विकास, जानवरों की रखरखाव व स्वास्थ्य में सुधार, लघु व स्थानीय उद्योगों को बढ़ावा, जन सेवा, न्यायालयी कार्य, प्राथमिक शालाओं को चलाना, तथा सामुदायिक का देगा रखना है। पंचायत समिति को राज्य सरकार के अधिकारी (Agent), जो विकास योजनाएँ इसमें दी गई हैं, उन्हें कार्य रूप देना है। समिति ने यह भी तिप्पटिया की कि प्रत्येक कार्य पंचायत समितियों को सौंपी दिये जायें जब कि वे कार्यक्षम जनतामित्र संस्थाओं की तरह कार्य करना प्रारम्भ कर देनी।

(5) पंचायत समिति के कार्य के साधन निम्न होंगे—

- (1) गण्ड में जमा किये हुए भूमि कर का कुछ प्रतिशत भाग।
- (2) भूमि से प्राप्त होने वाली आय (Land Revenue) पर कर।
- (3) पेसों पर लगाया गया कर।
- (4) पंचायत समिति के हस्तान्तरण पर लगाया गया शुल्क।
- (5) समिति से होने वाली आय तथा किराया।
- (6) छोड़ारों तथा पट्टा देने पर आय।
- (7) सीमेंट-मार्ग कर, मनोरंजन कर, प्राथमिक शिक्षा शुल्क, भेले तथा बाजारों से होने वाली आय।
- (8) मोटर-गाड़ियों के टैक्स में होने वाली आय का कुछ भाग।
- (9) जमला द्वारा स्वेच्छापूर्वक दिया गया दान।
- (10) सरकार द्वारा दिये गये अनुदान।

(6) राज्य सरकारों को चाहिए कि वे इन समितियों को शर्तों पर या बिना शर्तों पर अनुदान दे, विशेष तौर पर आर्थिक तौर से पिछड़ी हुई जगहों (Areas) का ध्यान रखते हुए।

(7) केन्द्रीय या राज्य सरकार द्वारा जो भी धन गण्ड में सौंप दिया जाता है वह पंचायत समिति के द्वारा ही, प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से खर्च किया जाना चाहिए। इसका प्रभाव यह है कि अगर समिति किंगी मरणा की सीधे ही मदद करने की तिप्पटिया करे, तो पैसा ही सरकार द्वारा दिया जाय।

(8) समिति के तकनीकी अधिकारों जिला स्तर के तकनीकी अधिकारियों के तकनीकी नियन्त्रण में हों, परन्तु उन्हें मुख्य प्रशासनिक अधिकारियों के प्रशासनिक तथा कार्य सम्बन्धी नियन्त्रण में रहना होगा।

(9) समिति का वार्षिक बजट जिला परिषद् द्वारा अनुमोदित होना चाहिए।

(10) सरकार द्वारा योजना नियन्त्रण बनाये गये। उदाहरण के लिए, जनता के हित के लिए, पंचायत समिति का उत्कर्षण किया जा सकता है।

(11) पचायत समिति का संगठन निर्वाचन के आधार पर ही होना चाहिए, साथ ही यह भी नियम होना चाहिए कि दो महिला सदस्यो तथा अनुसूचित जातियो तथा कबीलो के एव-एक सदस्य का सह वरण (Co-opt) किया जा सके और किसी दूसरे गुट को विशेष प्रतिनिधित्व देने की आवश्यकता नही है।

(12) पचायत के साधन—मकान कर से प्राप्त धन, बाजारो व बाहनों पर टैक्स, धु गी कर, चरागाह से आमदनी, पशुओं की विक्री पर कर तथा पचायत समिति द्वारा दिये गये अनुदान।

(13) भूमि कर को इकट्ठा करने के लिए ग्राम पचायतो को अधिकारण (Agency) मानना चाहिए और उन्हें कमोशन देते रहना चाहिए। इस कार्य के लिए पचायतो का स्तर, प्रशासकीय व विकास कार्य, जो जितना अधिक करती हो, व अच्छा करती हो, के अनुसार निर्धारित कर देना चाहिए। सिर्फ उन्ही पचायतो को जो कम से कम एक न्यूनतम स्तर तक सन्तोषप्रद कार्य कर रही हो, को यह अधिकार दिया जाय।

(14) ग्राम पचायतो का यह अधिकार होना चाहिए कि वे पचायत समिति को प्राप्त हुए भूमि कर में से नियम (Statutory) के द्वारा एक निश्चित भाग प्राप्त कर सके।

(15) ग्राम पचायतो का बजट पचायत समिति द्वारा जांच किया हुआ व अनुमोदित हो। पचायत समिति के मुख्य अधिकारी को पचायत पर वही शक्ति प्राप्त होगी, जो कि जिलाधीश को पचायत समिति पर प्राप्त होती है। कोई भी ग्राम पचायत राज्य सरकार के अतिरिक्त और किसी के द्वारा भंग नही की जा सकती। राज्य सरकार भी इसे जिना परिषद् की सलाह व सिफारिस पर ही भंग करेगी।

(16) ग्राम पचायतों के मुख्य कृत, अन्य कृत्यों के अतिरिक्त निम्न हैं—स्वच्छ व स्वास्थ्यप्रद जन की समुचित व्यवस्था करना, पीने के पानी को गन्दा होने से बचाना और गन्दे पानी का पीने के लिए उपयोग न होने देना, प्रकारा व स्वच्छता की व्यवस्था करना, जमीन का प्रबंध करना, छाँकड़ो का संग्रह, तथा अन्य आवश्यक लेखा-जोखा रखना तथा पिछड़ी हुई जातियो की भलाई का ध्यान रखना। इसके अतिरिक्त पचायत को सोपी गई योजनाओं को अमल में लाने के लिए पचायत समिति के अधिकारण के तौर पर भी कार्य करेगी।

(17) न्याय पचायत का कार्यक्षेत्र ग्राम सेवक क्षेत्र से भी बड़ा हो सकता है और पचायतो द्वारा जो सुझाव, नाम सूची में दिये गये हो, उनमें से जिला मजिस्ट्रेट न्याय पचायत के सदस्यो के नाम का निर्वाचन कर सकते हैं।

(18) विभिन्न पचायत समितियो में ताल-मेल बनाये रखने के लिए आवश्यक है कि जिला परिषद् बनाई जाये, जिसके सदस्य सभी पंचायत समितियो के

अध्यक्ष हो, क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करने वाले विधानसभा सदस्य तथा गगद् सदस्य हो और जिला स्तरीय अन्य सदस्य हो ।

(19) यदि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के दस प्रयोगों में हम अधिक लाभ प्राप्ति की आशा करते हैं, तो इसके लिए आवश्यक है कि दस योजना के तीनों स्तरों (Three Tiers) को एक साथ शुरू किया जाय व तबरे जिले में तीनों स्तरों—पंचायत, पंचायत समिति तथा जिला परिषदों का कार्य एवं ही समय में शुरू कराया जाय ।

### राजस्थान में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण (Democratic Decentralization in Rajasthan)

राजस्थान भारत का पहला राज्य था जिसने लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण को अपनाया । यह राजस्थान के लिए एक नये की याग थी । यह योजना अधिनियम के रूप में राजस्थान राज्य विधान सभा में 13 मई, 1959 को प्रस्तुत की गई । तत्पश्चात् राजस्थान विधान सभा ने इसे पारित कर दिया । 9 सितम्बर, 1959 को भारत के राष्ट्रपति ने अपनी अनुमति इस अधिनियम पर दे दी । इस अधिनियम का नाम राजस्थान पंचायत समितिया तथा जिला परिषद् कानून रखा गया । 2 फरवरी, 1959 को तभीसे ही स्वर्गीय प्रधान मंत्री श्री जवाहरलाल नेहरू के कर कगलों द्वारा इस योजना का उद्घाटन किया गया । इसके बाद आज देश के सभी राज्यों में इस योजना को अपनाया है ।

अधिनियम का उद्देश्य :—द्वितीय पञ्चवर्षीय योजना में योजना आयोग ने इस बात पर बल दिया कि प्रत्येक योजना निम्न स्तर में चालू की जावे और इसके लिए पंचायतों को प्राथमिकता बनाया जावे । प्राथमिक विभाग की सब योजनाएँ आपसी गहराई तथा आत्मनिर्भरता के आधार पर बनें । सामुदायिक विकास योजना के कार्यक्रम का अध्ययन करने वाली समिति ने श्री अमरनाराय मेहता की अध्यक्षता में काफी छानबीन की कि सामुदायिक विकास योजनाएँ चालू करने के बाद हमने कितनी सफलता प्राप्त की ? उसने यह देखा कि हमारे विकास कार्यक्रम के पीछे जो भावना थी कि वह ग्राम लोगों का कार्यक्रम बने, लेकिन यह सच नहीं पाया । यतः उस समिति ने निष्कारण की कि विकास योजना के कार्यक्रम के सम्बन्ध में एक विकेन्द्रीय प्रशासन की योजना स्पष्ट तथा जिम्मेवार पर चालू की जाय जिससे कि गाँव अपने विकास की जिम्मेदारी समझे और उन गाँव की पंचायत समिति होकर अपने विकास कार्यक्रम में जुट जावे । अतः उस विधेयक द्वारा राज्य में पंचायत समितिया तथा जिला परिषदें स्थापित करने का कानून बनाया गया किया गया । इस विधेयक द्वारा राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 में भी आवश्यक संशोधन किये जायेंगे जिससे कि पंचायतें इस विधेयक द्वारा गोपबन्धीय त्रिगुणीय दावे—पंचायत, पंचायत समिति एक नियम निवास होवी तथा उन अण्ड का प्रशासन तथा

सामुदायिक विकास कार्यक्रम का मंचालन पंचायतों की सहायता से पंचायत समिति द्वारा किया जाएगा। जिला परिषद् भी एक निम्न निहाय होगी तथा वह जिले में होने वाले विकास तथा योजना कार्यक्रमों के लिए एक सहायक तथा परिषद् सहाय होगी। यह जिले की समस्त पंचायत समितियों की समस्याओं पर विचार कर उनमें समन्वय लावेगी तथा उनमें कार्यो का परिषद् सहाय करेगी। जिला परिषद् के बनने पर जिला बोर्ड समाप्त हो जायेगा। पंचायत, पंचायत समिति तथा जिला परिषद् स्तर पर विधेयक द्वारा प्रस्तावित कृत्यों स जनता सभी विकास कार्यक्रमों में दिल पाल कर सक्रिय भाग ले सकेगी। सरकार यह आशा करती है कि उचित स्थानीय जनता में उत्साह उत्पन्न होगा तथा नेतृत्व की भावना जायेगी। जो गोरतान्त्रीय समाजों में सफलतापूर्वक कार्य मंचालन के लिए अत्यन्त आवश्यक है।"

उपर्युक्त उद्देश्यों के आधार पर ही यह अधिनियम बनाया गया है। इसमें अब यह आशा की जाती है कि जनता में आत्मनिर्भरता जायेगी। वे अपना विकास स्वयं करने को आनुर होंगे। अपनी आनन्द्यताओं तथा अपनी इच्छाओं के अनुसार कार्य कर सकेंगे। इसलिए उनका अपनी अधिकार तथा अधिक सहायता दिये जाने का प्रावधान रखा गया है। इन मन्त्रियों पर सरकार का प्रभाव नियन्त्रण नहीं होगा। बहुत सम्भव है कि वे लोग कृटिया करेंगे परन्तु कृटियाँ करने भी वे सीधे—यह हमारा ध्येय होगा। आगिरधे जनता के प्रतिनिधि हैं और उनकी इच्छा को ही वे व्यक्त करते हैं।

उपर्युक्त कानून के अन्तर्गत राजस्थान के प्रत्येक जिले में एक जिला परिषद् की स्थापना की गई। राजस्थान में कुल 26 जिले हैं, इस प्रकार 26 जिला परिषदों की स्थापना की गई। जहाँ तक पंचायत समितियों का प्रश्न है राजस्थान में 232 पंचायत समितियों का गठन किया गया। पंचायतों की व्यवस्था राज्य में पहले से ही की जा चुकी थी, जिसका विवरण पहले अध्याय में दिया जा चुका है। इस अध्याय में हम पंचायत समितियों तथा जिला परिषदों का वर्णन करेंगे।

### पंचायत समितियाँ (Panchayat Samities)

राज्य सरकार किसी भी ब्लॉक में पंचायत समिति की स्थापना कर सकती है। विकास ब्लॉक के क्षेत्र में जितनी ग्राम पंचायतें आती हैं, उनके सरपच उनके पदेन सदस्य होंगे। यदि ब्लॉक की किसी पंचायत के सरपच का स्थान रिक्त है तो, जब तक वह स्थान न भरा जाय, तो उस पंचायत का उप—सरपच ब्लॉक की पंचायत समिति का सदस्य होगा। यदि ब्लॉक के किसी पंचायत के सरपच तथा उप-सरपच दोनों के स्थान रिक्त हों तो, जब तक दोनों स्थानों में से कोई भी एक न भरा जाय, पंचायत द्वारा अपने अन्य पक्षों में से चुना गया कोई भी व्यक्ति, उस ब्लॉक की पंचायत समिति का सदस्य होगा। इससे प्रतिरिक्त यदि किसी पंचायत को राज्य



सरकार ने तोड़ दिया है तो ऐसी स्थिति में पंचायत समिति उस पंचायत क्षेत्र के किसी व्यक्ति को सहवृत्त (Co-opl) कर सकती है।

राज्य सरकार ने सन् 1964 में पंचायत के कानून में संशोधन किया जिसके अनुसार पंचायत समिति के कुछ पदेन सदस्य और बढ गये। इस संशोधन में उप-जिलाधीन तथा पंचायत समिति से चुन कर गये विधान सभा के सदस्य भी पंचायत समिति के प्रब पदेन सदस्य होंगे। ऐमिन उप-जिलाधीन को पंचायत समिति के कार्यो में मतदान करने का कोई अधिकार नहीं होगा। जबकि विधान सभा के सदस्य को यह अधिकार दिया गया है परन्तु विधान सभा के सदस्य किसी स्थाई समिति के अध्यक्ष या प्रधान नहीं बन सकते है।

पंचायत समिति में सहवृत्त सदस्य : प्रत्येक पंचायत समिति में कुछ सहवृत्त सदस्य होते है। इन सदस्यों को चुनने का अधिकार केवल पदेन सदस्यों को होता है। चुनाव बहुमत के आधार पर किया जाता है। निम्न व्यक्ति पंचायत समिति के सदस्यों के रूप में सहवृत्त किये जायेंगे—

- (i) दो महिलाओं, यदि पंचायत समिति की कोई महिला सदस्य न हो, एक महिला, यदि सरगाओं में एक महिला सदस्य हो।
- (iii) अनुसूचित जातियों के दो व्यक्ति, यदि ऐसा कोई व्यक्ति पंचायत समिति का सदस्य न हो।
- (iv) अनुसूचित जातियों का एक व्यक्ति यदि एक सरपंच इन जाति का चुन कर या गया हो,
- (v) अनुसूचित जन-जातियों के दो व्यक्ति, यदि अनुसूचित जन-जातियों का कोई सरपंच न हो तथा तब की कुल जनसंख्या का 5 प्रतिशत से अधिक जनजाति की जनसंख्या हो,
- (vi) ग्रामदान गांधी के प्रतिनिधि जो प्रत्येक गांव में एक होगा।

पंचायत समिति के सह-सदस्य : सन् 1964 में किये गये संशोधन के अनुसार उक्त सदस्यों के अतिरिक्त पंचायत समिति में कुछ सह-सदस्य होंगे—

(i) विकास तब की सेवा सहकारी समितियों के अध्यक्षों द्वारा उन्हें में से निर्वाचित एक प्रतिनिधि,

(ii) विकास तब के सेवा सहकारी समितियाँ तथा मार्केटिंग सहकारी समितियों के अतिरिक्त अन्य सहकारी समितियों के द्वारा उन्हें में से निर्वाचित एक प्रतिनिधि, और

(iii) विकास तब में काम करने वाली मार्केटिंग सहकारी समितियों के अध्यक्ष।

यहाँ यह बताना उचित होगा कि सह-सदस्यों को पंचायत समिति की बैठकों में भाग लेने का अधिकार तो है परन्तु उन्हें मत देने का अधिकार केवल

उत्पादन कार्यक्रम सम्बन्धी मामलों पर ही है, अन्य विषयों पर नहीं। इसके प्रतिरिक्त ये प्रधान, उप-प्रधान, पचायत समिति की स्थाई समिति के अध्यक्ष आदि भी नहीं बन सकते।

**पचायत समिति के प्रधान तथा उप-प्रधान :** प्रत्येक पचायत समिति का एक प्रधान तथा उप-प्रधान होगा जो पचायत समिति के सदस्यों द्वारा उनमें से ही चुना जायेगा। लेकिन सन् 1964 के संशोधन के अनुसार पचायत समिति के पदेन तथा सहयुक्त सदस्य (उप-जिल्दाधीन को छोड़कर) एवं पंचायतों के निर्वाचित तथा सहयुक्त सदस्य प्रधान तथा उप-प्रधान के चुनाव में भाग लेंगे।

इस संशोधित कानून में इस बात की भी व्यवस्था की गई है कि एक साधारण मतदाता भी प्रधान बन सकता है। धतः यह प्रावधान रखा गया कि पचायत समिति का प्रधान कोई ऐसा व्यक्ति बन गया है जो पचायत समिति का सदस्य नहीं है तो वह उसका पदेन प्रतिरिक्त सदस्य माना जायेगा।

यदि पचायत समिति का प्रधान किसी पंचायत का सरपंच चुन लिया जाता है तो वह नाम मात्र का सरपंच उस पचायत का रहेगा। ऐसी स्थिति में उप सरपंच पचायत का कार्य करेगा तथा वह ही उस पचायत का पचायत समिति में प्रतिनिधित्व करेगा।

**प्रधान तथा उप-प्रधान की शक्तियाँ और कार्य :** किसी पचायत समिति का प्रधान—

- (1) पचायत समिति की बैठकें बुलायेगा, उसका सभापतित्व तथा कार्य संचालन करेगा।
- (2) पचायत समिति के अभिलेखों को देखेगा।
- (3) पचायत में कार्य के उपक्रम की भावना तथा उरगाह उत्पन्न करने के लिए प्रोत्साहन देगा।
- (4) पचायत समिति तथा उसकी स्थायी समितियों में कार्य करने वाले कर्मचारियों तथा विकास अधिकारी पर प्राशासनिक नियंत्रण रखेगा।
- (5) साक्षात्कालीन स्थिति में विकास अधिकारी के परामर्श से स्थिति का सुधारना करने के उचित कदम उठायेगा।
- (6) प्रधान, प्रत्येक वर्ष के अन्त में, उस वर्ष के दौरान विकास अधिकारी के कार्य के सम्बन्ध में, एक गुप्त प्रतिवेदन जिसे विकास अधिकारी को भेजेगा जो उस प्रतिवेदन की एक प्रति अपने स्वयं के गुप्त प्रतिवेदन के साथ, राज्य सरकार को भेजेगा।

जब प्रधान का पद रिक्त हो, तो पचायत समिति का उप-प्रधान नये प्रधान के निर्वाचित होने तक पचायत समिति के प्रधान की शक्तियों का प्रयोग तथा कार्य का सम्पादन करेगा।

प्रधान या उप-प्रधान में भविष्यवाणी का प्रस्ताव : प्रधान या उप-प्रधान में भविष्यवाणी का प्रस्ताव पंचायत समिति के सदस्यों द्वारा लाया जा सकता है। ऐसा करने के लिए जिम्माधीन की सूचना दी जाती है। तत्पश्चात् जिम्माधीन इसके लिए बैठक बुलाने के लिए पंचायत समिति के सदस्यों को बँठन की तिथि से कम से कम 15 दिन पहले सूचना रजिस्टर्ड डाक पत्र में भेजेगा। यह सूचना निर्धारित प्राय पर दी जावेगी तथा उसकी एक प्रति मुख्यालय पर नगई जायेगी। यदि किसी सदस्य के विचार स्थान पर डाकस्थान नहीं हो या सीधेता में सूचना नहीं पहुँच सके तो तहसील के द्वारा सूचना भेजी जायेगी।

परन्तु यह बात ध्यान देने योग्य है कि प्रधान या उप-प्रधान के विरुद्ध पद भार सम्भावने के ॥ महीने में भीतर कोई भविष्यवाणी का प्रस्ताव नहीं लाया जा सकता है। भविष्यवाणी का प्रस्ताव पंचायत समिति के कुल सदस्यों के कम से कम दो-तिहाई सदस्यों के समर्थन से पारित होना आवश्यक है। भविष्यवाणी के प्रस्ताव में वह सदस्य जिसके विरुद्ध प्रस्ताव लाया गया है, अपना मत दे सकता है तथा वह भी उन सदस्यों की मर््या में सम्मिलित किया जावेगा।

प्रधान या उप-प्रधान को हटाने की सरकार की शक्ति : राज्य सरकार किसी प्रधान या उप-प्रधान या सदस्य को उसके पद से हटा सकती है, यदि उसकी राय में—

(1) वह पंचायत समिति के कार्यों को राज्य सरकार के आदेशों के अनुसार नहीं करे, या उनका पालन नहीं करे या पालन करने में ह्मवार कर दे, या

(2) उन शक्तियों का जो उसको प्रदान की गई हैं, दुरुपयोग करता है, या

(3) वह अपने कर्मस्थ वासन में व्यवहार अथ्य होने का दोषी पाया गया हो।

सरकार जाँच करने के दौरान में उसे पद से निलम्बित कर सकती है। उसे पद से हटाने के पहले राज्य सरकार उसे मुख्यालय का उचित धनकर देगी तथा जिम्मा परिपद् से भी परामर्श लेगी। लेकिन जिम्मा परिपद् को यह परामर्श प्रेषित पत्र की सारीख में 30 दिन के भीतर देना होगा। यदि प्रधान या उप-प्रधान या सदस्य इस भारा के अन्तर्गत हटा दिया जाता है तो वह हटाने जाने की तिथि से तीन वर्ष तक प्रधान या उप-प्रधान या सदस्य नहीं रह सकेगा।

प्रधान या उप-प्रधान या सदस्य को हटाने जाने के पहले उसके विरुद्ध स्पष्ट विनित में दोष लगाये जायेंगे। दोषारोपण की प्रतिनिधियों उसको दी जायेंगी तथा उचित समय दिया जावेगा, जिसमें उसे उत्तर देना होगा। उत्तर प्राप्त होने पर राज्य सरकार उसे यदि उचित समझे तो उसे व्यक्तिगत मुख्यालय या भौका दे सकती है।

प्रधान या उप-प्रधान या सदस्य दुराचरण के लिए अपने पदभार में किये गये कार्यों के लिए ही दोषी हो सकता है। अपने पदभार के पहले या बाद में किये गये कार्यों के लिए दोषी नहीं माना जा सकता है।

पंचायत समिति का कार्यकाल : सामान्यतया पंचायत समिति का कार्यकाल तीन वर्ष का होगा। लेकिन सरकार यदि चाहे तो निश्चित कार्यकाल के पूर्व इसे तोड़ सकती है अथवा दसवीं अवधि एक वर्ष तक के लिए बढ़ा सकती है।

**पंचायत समिति के सदस्य बनने के लिए अयोग्यताएँ**

लेगा कोई भी व्यक्ति पंचायत समिति का सदस्य बनने के लिए अयोग्य होगा, यदि वह—

(i) केन्द्रीय सरकार या किसी राज्य स्वामीय सत्ता के अधीन कोई पूर्णकालिक या अर्धकालिक धैतनिक नियुक्ति पर है,

(ii) 25 वर्ष से कम आयु का है,

(iii) नैतिक बतन युक्त दुराचाल के कारण सरकारी सेवाओं से हटाया हुआ है,

(iv) पंचायत समिति के उपहार या व्यवस्थापन में कोई धैतन युक्त पद या लाभप्रद स्थान धारण करता है,

(v) यह अध्यक्ष या अग्रप्रत्यक्ष रूप से पंचायत समिति के निये किये गये किसी कार्य या समिति के साथ सम्बन्ध में हित या हिस्सा रखता है,

(vi) बीढ़ी है या अन्य तारीरिक या मानसिक रोग या रोग से पीड़ित है जिगने कारण वह कार्य करने के अयोग्य हो गया हो,

(vii) किसी सक्षम ग्यावापय द्वारा नैतिक बतन युक्त किसी अपराध का बोरी ठहगाया गया है,

(viii) दिवानिया हो,

(ix) जो पंचायत समिति या पंचायत द्वारा लगाये गये किसी कर या फीग को उसके सदा करने की तिथि के दो महीने में नहीं चुगतता है,

(x) पंचायत समिति की ओर से या उसके विरुद्ध कवीय के रूप में नियोजित है,

(xi) राजस्वान पंचायत नियम, 1953 के अन्तर्गत किसी पंचायत के सरपंच या उप-सरपंच या एक अथवा ग्याय पंचायत के अध्यक्ष या सदस्य के रूप में निर्वाचन के लिए अयोग्य है।

**पंचायत समिति के सदस्यों की सदस्यता का समाप्त होना**

किसी पंचायत समिति का कोई सदस्य अपनी सदस्यता को देता है, यदि वह—

(i) उपर्युक्त अयोग्यताओं में से किसी अयोग्यता से युक्त है या हो जाता है, या

(ii) उसके निर्वाचन, सदृशन या मनोनीत, यथा स्थिति, होने की तारीख से प्रारम्भ होने वाले किसी वर्ष में शुन मिलाकर—

## 1 सामुदायिक विकास

- (1) ग्रामिक नियोजन, उत्पादन तथा मुख्य-मुविधायें प्राप्त करने के लिए ग्राम सस्थाओं का संगठन करना ।
- (2) पारम्परिक सहकारिता के सिद्धान्तों पर आधारित ग्राम समुदाय में आत्मविश्वास तथा स्वावलम्बन की प्रवृत्ति उत्पन्न करना ।
- (4) समुदाय की भलाई के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में काम में नहीं लिए जाने वाले समय तथा शक्ति का प्रयोग करना ।

## 2. कृषि

- (1) परिवार, ग्राम तथा खण्ड के लिए अधिक कृषि उत्पादन के लिए योजना बनाना तथा उसे पूरा करना ।
- (2) थल तथा जल के साधनों का प्रयोग तथा नवीनतम शोध पर आधारित खेती की सुधरी हुई रीतियों का प्रसार करना ।
- (3) ऐसे सिंचाई कार्यों, जिनकी लागत 25,000 रुपये से अधिक न हो, का निर्माण करना ।
- (4) मिर्चाई के कुम्हों, बाँवों, एनकटों तथा भेड़ बन्धों के निर्माण के लिए सहायता का प्रावधान रखना ।
- (5) भूमि को कृषि योग्य बनाना तथा कृषि भूमियों पर भू रक्षण की व्यवस्था करना ।
- (6) प्रच्छेद बीज को प्राप्त करने की व्यवस्था करना तथा उनका वितरण करना ।
- (7) फल तथा सब्जियों का विकास करना ।
- (8) खादों तथा उर्वरकों को लोकप्रिय बनाना तथा उनका वितरण करना ।
- (9) स्थानीय खाद सम्बन्धी साधनों का विकास करना ।
- (10) सुधरे हुए कृषि औजारों का प्रयोग, खरीद तथा निर्माण को बढ़ावा देना तथा उनका वितरण करना ।
- (11) पौधों की रक्षा करना ।
- (12) राज्य प्रायोजना में बताई गई नीति के अनुसार व्यापारिक फसलों का विवास करना ।
- (13) मिर्चाई तथा कृषि के विकास के लिए उधार तथा अन्य सुविधायें प्रदान करना ।

## 3. पशु-पालन

- (1) अभिजात अभिजनन साधों की व्यवस्था करके, क्षुद्र साधों की बधिया करके और कृत्रिम गर्भाधान की स्थापना तथा मचारण द्वारा स्थानीय पशुओं की क्रमोन्नति करना ।

- (2) ढोर, भेड़, भूयार, कुतुआदि तथा ऊँटों की गुधरी नस्लों को प्रस्तुत करना, इनके लिए सहायता देना तथा भधु आधार पर अभिजनन धामों को धलाना ।
- (3) धून की बीमारियों को रोजना ।
- (4) मुधरा धृशा धारा तथा पधु ध्याद की ध्यवस्था करना ।
- (5) प्राथमिक चिचिरता केन्द्रों तथा छोटे पधु ध्रौपधामधों की स्थापना करना ।
- (6) दुग्धधालाधों की स्थापना व दूध धंजने की ध्यवस्था करना ।
- (7) ऊन को धेलीपद्ध करना ।
- (8) धुद्ध ढोरो की ममध्या को गुलधाना ।
- (9) पधायत के नियन्त्रण के तालाधों में धधधधियों का विकास करना ।

#### 4. स्वास्थ्य तथा ध्राम सफाई

- (1) टीका, स्वास्थ्य मेवाधों की स्थापना तथा उमका धिनात, धोर ध्यापक रोगों की रोजनाम करना ।
- (2) पीने योग्य धानी की गुधधायें उपलब्ध करना ।
- (3) परिवार धायोजन करना ।
- (4) ध्रौपधामधों, धवाधानों, धिस्संमरिधों, ध्रगूति केन्द्रों तथा प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों का निर्धारण करना ।
- (5) ध्यापक ध्वकधृता तथा स्वास्थ्य के लिए ध्रधधान धवाना ।

#### 5. शिक्षा

- (1) प्राथमिक पाठधालाधों की ध्यवस्था करना ।
- (2) प्राथमिक पाठधालाधों को धुनियाधी पद्धति में धरिधतित करना ।
- (3) माध्यमिक स्तरी तथा छात्र-धृत्तिया तथा ध्राधिक सहायताधें धिनमें ध्रनु-धूचित जाधियों, ध्रनुधूचित जन-जाधियों व ध्रन्य धिधरी जाधियों के सदस्यों के लिए छात्रधृत्तिया तथा ध्राधिक सहायताधें गम्भधित है, की ध्यधरणा करना ।
- (4) लटकियों की धिया का धिस्तार तथा ध्रून-धानाधों का धियोधन करना ।
- (5) वरता प्रथम से गौचर्री तक के धिधार्धियों को छात्रधृत्तियों तथा धिधार्ध-धृत्तियों का ध्रुगतान करना ।

#### 5. समान शिक्षा

- (1) गूचना, सामुदायिक व धिनोद केन्द्रों की स्थापना करना ।

- (2) युवक सगठनों की स्थापना करना ।
- (3) पुस्तकालयों की स्थापना करना ।
- (4) ग्राम कवियों तथा ग्राम साधिनो के प्रशिक्षण तथा उनकी सेवाओं के उपयोग का विशेष रूप में ध्यान रखते हुए महिलाओं तथा बालकों के बीच काम करना ।
- (5) श्रौढ़ शिक्षा की व्यवस्था तथा प्रसार करना ।

## 7. संचार साधन

- (1) सड़कों का निर्माण करना ।
- (2) पुल बनवाना ।
- (3) सड़कों तथा पुलों की मरम्मत करवाना ।

## 8. सहकारिता

- (1) सेवा सहकारी समितियों, औद्योगिक, सिंचाई, कृषि तथा अन्य सहकारी संस्थाओं की स्थापना में तथा उन्हें सक्रियता से बनाने में सहायता देकर सहकारी बायों को प्रोत्साहित करना ।
- (2) सेवा सहकारी संस्थाओं में भाग लेना तथा उन्हें सहायता देना ।

## 9. कुटीर उद्योग

- (1) रोजी कमाने के अधिक अवसर देने के लिए तथा गांवों में आत्मनिर्भरता को बढ़ाने के लिए कुटीर एवं छोटे पैमाने के उद्योगों की स्थापना तथा विकास करना ।
- (2) उद्योग तथा नियोजन सम्बन्धी सम्भावित साधनों का सर्वेक्षण करना ।
- (3) उत्पादन केन्द्रों एवं प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना करना ।
- (4) कारीगरों तथा शिल्पकारों की कुशलता को बढ़ाने के कार्य करना ।
- (5) मुधरे हुए औजारों को लोकप्रिय बनाना ।

## 10. पिछड़े वर्गों के लिए कार्य

- (1) अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जन-जातियों तथा अन्य पिछड़े वर्गों के लाभ के लिए सरकार द्वारा सहायता प्राप्त योजनाओं का प्रवर्धन करना ।
- (2) समाज कल्याण के स्वयं-सेवी सगठनों को मजबूत बनाना तथा उनकी गतिविधियों का समन्वय करना ।
- (3) स्वयं, मजनिदेष एवं समाज सुधार सम्बन्धी प्रचार करना ।

## 11. आपात्कालीन सहायता

प्राण, वाइ, महामारी तथा अन्य व्यापक प्रभावशाली आपदाओं की दशा में आपत्तिक सहायता का प्रवर्धन करना ।

## 12. आंकड़ों का संग्रह

ऐसे आंकड़ों का संग्रह तथा भण्डन जो कि पंचायत समिति, तालुका परिषद् या राज्य सरकार द्वारा आवश्यक समझे जायें।

## 13. प्रचार

- (1) सामुदायिक रूप से सुनने की योजना बनाना।
- (2) प्रदर्शनियाँ लगाना।
- (3) प्रशस्ति पत्र देना।

## 14. वन

- (1) घास पान की व्यवस्था करना।
- (2) बाढ़ी-बागी से बचाव करना।

## 15. विविध

- (1) पंचायतों की समस्त गतिविधियों का पर्यवेक्षण तथा उनका पथ प्रदर्शन एवं घास व पंचायत योजनाओं का निर्माण करना।
- (2) पुनर्वास, मजदूर भ्रष्टाचार, हाथी-शिकार, व्यापार, पशु तथा विवाहों का नियंत्रण करना।
- (3) गन्दी परिसरों का पुनर्गठन करना।
- (4) हाथी तथा अन्य सामाजिक समस्याएँ—उदाहरणार्थ मार्ग-जनिक पानी, बागों, फलों-दानों व पानी आदि की स्थापना, प्रबन्ध तथा निरीक्षण करना।
- (5) भूमि की स्थापना तथा प्रबन्ध करना।
- (6) खण्ड में स्थित दण्डशाला, छात्रावास, धन-संग्रहण, पशु चिकित्सालयों तथा अन्य समस्याओं की स्थापना तथा निरीक्षण करना।
- (7) ग्रन्थ पत्रिका तथा बीमा के द्वारा मितव्ययिता को प्रोत्साहन देना।
- (8) सोव-जन्य तथा सन्तुष्टि को प्रोत्साहित करना।
- (9) पंचायत समिति के भेदों का आयोजन एवं प्रबन्ध करना।
- (10) घास भण्डन का निर्माण करना।
- (11) ऐसे किसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए बनाये गये न्यायो का प्रबन्ध जिनके लिए पंचायत समितियों की निधि का प्रयोग किया जाय।

16. पंचायत समिति की आय तथा व्यय

(Income and Expenditure of Panchayat Samities)

पंचायत समिति की आय निम्न माधनों द्वारा होती है—

- (1) राज्य सरकार द्वारा पंचायत समिति को हस्तागतित राशियों से लिए अनुदान।



समितियों का विकास था कि यह व्यवस्था सफलता की ओर बढ़ रही है। बोली-बहुत कमियों का होना स्वाभाविक है। हमें इस बात को स्वीकार करना होगा कि पचासवीं राज व्यवस्था में प्रामीण जनता की राजनीतिक जागरूकता में वृद्धि हुई है। इसमें जनता तथा उनके प्रतिनिधि एवं जनता व प्रशासन में निकटता आई है। अरुता और प्रशासन के बीच की खाई काफी गहरी थी। एक गाँव का साधारण व्यक्ति विभाग अधिकारी के कमरे में बहिसर तथा घातक विद्रोह के साथ घुसता है। इसके अतिरिक्त विभाग अधिकारी व अन्य अधिकारी भी अपने साथ सशस्त्री तारह से पैदा होते हैं।

गाँवों में पंचों तथा सरपंचों को जो जवाबदेहता मिली है, इससे जनता की भावना भी कार्यरत है। प्रामीण जनता का पंचों तथा सरपंचों से सम्पर्क बना रहता है। लोग सामान्य तः आते निवृत्त होते हैं और अपनी कठिनाइयों को आते पूर करवा सकते हैं।

राजस्थान में साम्यतामित्र विवेन्दीकरण की योजना को सफल होने में समय तथा साधनों की आवश्यकता है। किसी भी कार्य को जरूर प्रारम्भ किया जाता है तो कठिनाइयों सामने आती हैं परन्तु धीरे-धीरे ये कठिनाइयाँ हल होती चली जाती हैं। यह बात इस योजना के लिए भी लागू होती है। साधनों से हमारा सामर्थ्य बढ़े है कि प्रजासाम्यतामित्र विवेन्दीकरण की प्रवृत्तियों को अधिक प्रचार के माध्यम से आम जनता तक पहुँचाया जा सके। गाँवों में संस्था स्तरकारी अनुदान के द्वारा स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य चली कर सकते हैं क्योंकि सरकार का उस पर नियंत्रण बढ़ जाता है। एक पंचायत, पंचायत समिति तथा जिला परिषद को धन तथा व साधनों में वृद्धि करनी चाहिए। दृष्टिगत इस बात को स्पष्ट करना है कि पहले जो प्रयासों अपने कार्य को करने में सफल हुईं उसका मुख्य कारण था—मन की कमी। यह इस संस्थाओं को सफलता प्राप्त करने के लिए अपने धन के साधनों में वृद्धि करना आवश्यक है।

अतः मैं यह कहना चाहता हूँ कि इस योजना को जन योजना बना दिया जाना चाहिए। एक ऐसे मातामित्र की स्थापना की जानी चाहिए जिससे कि प्रामीण जनता का प्रजासाम्यतामित्र विवेन्दीकरण में विश्वास बढ़े। आज राजस्थान की ही नहीं बल्कि सम्पूर्ण देश को विवेन्दीकरण की आवश्यकता है। हमें हर हालत में ऐसे कार्य करना होंगे जो जनता की सफलता में सहायक हों। इस योजना का सफल होना हमें यह बात याद दिलाती है कि लोगों में धन भी सत्ता प्राप्त करने की क्षमता है; तथा ये सत्ता का केन्द्रीकरण चाहते हैं। हमें धन-विश्वास, समय तथा सम्पत्ति से इस योजना को सफल बनाने में जुट जाना चाहिए और हमें हमें कि यह योजना सफलता के पथ पर चले लगेगी।

#### परीक्षोपयोगी प्रश्न

1. साम्यतामित्र विवेन्दीकरण का सन्ने यतातः हुए राजस्थान में प्रामीणों के विवेन्दीकरण पर एक लेख लिखिए।

Define Democratic Decentralization and write an essay on Democratic Decentralization in Rajasthan.

2. पंचायत समिति के संघटन, कार्य तथा अधिकारों का वर्णन कीजिये। क्या आप इसके सुधार के लिए सुझाव दे सकते हैं ?

Describe the Composition, function and power of Panchayat Samities. Can you give suggestions for its improvement

3. जिला परिषद् के संघटन तथा कार्यों का वर्णन कीजिये।

Describe the composition and functions of Zila Parishads.